



LAPORAN PENELITIAN

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
KEBERHASILAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
(Analisis Sosio - Ekonomi - Budaya)**

Oleh:
Dra. Harsasi, MPd
Drs. Muh. Dawam, SPd

LEMBAGA PENELITIAN - UNIVERSITAS TERBUKA
2002

**Lembar Pengesahan
Laporan Penelitian Lembaga Penelitian – UT**

1. a. Judul Penelitian : Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah (Analisis Sosio - Ekonomi - Budaya)
- b. Bidang Penelitian : Studi Indonesia
- c. Klasifikasi Penelitian : Penelitian Mula
- d. Bidang Ilmu : Sosial – Ekonomi
2. Ketua Peneliti
- a. Nama lengkap dan gelar : Dra. Harsasi, MPd
- b. NIP : 130 529 684
- c. Golongan Kepangkatan : Penata Muda Tk I / III B
- d. Jabatan Akademik : Asisten Ahli
- e. Fakultas / Unit Kerja : UPBJJ – UT Surakarta
3. Anggota Tim Peneliti
- a. Jumlah Anggota : 1 orang
- b. Nama Anggota/Unit Kerja :
 1. Drs. Muh. Dawam, SPd.
 2. _____
4. Lama Penelitian : 10 bulan
5. Biaya Penelitian : Rp. 2.177.000 (Dua juta seratus tujuh puluh tujuh ribu rupiah)
6. Sumber Biaya : Pusat Studi Indonesia

Pondok Cabe, 20 Desember 2001

Ketua Peneliti

Dra. Harsasi, MPd
NIP : 130529684

Menyetujui
Kepala Pusat Studi Indonesia

Durri Andriani, Ph.D
NIP : 131569965

Mengetahui
Dekan/Kepala UPBJJ

Drs. H. Marno D, MM
NIP : 130236551

Mengetahui
Ketua Lembaga Penelitian UT

Dr. Udin S. Winataputra, MA
NIP : 130367151

ABSTRAK

Identitas

Bidang Ilmu: sosial - ekonomi

Judul: Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah
(Analisis Sosio - Ekonomi - Budaya)

Penulis: A B C

Tahun: 2002

Sumber abstraksi: Laporan Hasil Penelitian

Lokasi Laporan: Lembaga Penelitian, Perpustakaan - UT

Abstraksi

Peliknya permasalahan otda secara tidak langsung menunjukan bahwa salah satu agenda yang sangat penting saat ini yaitu realisasi pelaksanaan otda. Bahkan, kajian otda sempat memicu kontroversi ketika strategi dan kebijaksanaan pemerintah ini lalu mengacu pada sisi "artifisial" kemerdekaan. Paling tidak, hal ini terlihat dari mencuatnya opsi Timor-Timur beberapa waktu lalu dalam hal kaitan dengan otonomi diperluas (yang akhirnya justru merdeka dan lepas dari Indonesia), serta sisi harapan sebagian rakyat Aceh, termasuk pula di sejumlah daerah lain untuk dapat melakukan referendum atau kemerdekaan.

Padahal sisi identifikasi awal otda lebih mengacu pada bagaimana masing-masing daerah lebih bisa berperan dan lebih proaktif untuk mengembangkan semua potensi yang ada demi peningkatan *bargaining power* secara makro. Oleh karena itu, kajian tentang otda harus dilihat secara makro, dan bukannya hanya mengacu pada muatan politis yang justru akan lebih memperkeruh stabilitas sospol dan kerawanan sosial. Kekhawatiran terhadap muatan politis ini sangat beralasan sebab sangat tidak diharapkan akan muncul kembali pergolakan. Oleh karena itu pemerintah memang perlu untuk mengklarifikasikan tentang strategi dan kebijaksanaan otda.

Problematika dibalik strategi otda pada dasarnya lebih mengacu pada realitas ketimpangan *asset*, potensi, sumber daya dan juga laju kemakmuran, serta kontribusi internal. Oleh karena itu, pemerintahan menekankan pada aspek strategi perimbangan keuangan daerah-pusat sehingga diharapkan terjadi keterpaduan dan proporsionalitas yang mengacu pada sisi perbaikan nilai ekonomi daerah yang secara eksplisit akan lebih meningkatkan *bargaining* dan perbaikan *income riil* masyarakatnya.

Realitas telah menunjukan bahwa kebijaksanaan orde baru dalam klasifikasi otda telah meningkatkan ketimpangan antar daerah kaya dan miskin. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau kemudian muncul tuntutan tentang model otda yang sekiranya lebih memacu *bargaining* antar daerah yaitu mulai dari konsep otda yang diperluas, sistem negara federasi, sampai yang sangat ekstrim yaitu pemisahan diri (referendum untuk kemerdekaan, lihat kasus Timor-Timur dan juga Aceh).

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan	ii
Abstrak	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vi
BAB I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
BAB II Tinjauan Pustaka	8
A. Reformasi - Otonomi	8
B. Urgensi SDM Daerah	17
C. Perkembangan Otda	29
BAB III Metodologi Penelitian	38
A. Bidang Penelitian	38
B. Bentuk Penelitian	40
C. Sumber Data	41
D. Teknik Analisis	43
BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan	45
A. Proses otda	45
B. Aspek Urusan / Kewenangan	49
C. Aspek Kelembagaan	60
D. Aspek Personel (SDM)	67
E. Analisis	76
BAB V Kesimpulan	77
A. Kesimpulan	77
Daftar Pustaka	80

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Distribusi rencana PMA yang disetujui pemerintah pusat menurut pulau (dalam proses)	11
Tabel 3.1 PDRB Jawa Tengah tahun 1984 - 1999 (miliar rupiah)	42
Tabel 4.1 Bagi hasil SDA untuk daerah propinsi dan kabupaten /kota	47
Tabel 4.2 Perbedaan sikap birokrat konservatif dan proaktif	49
Tabel 4.3 Perbandingan UU Otda	54
Tabel 4.4 Bagian pusat - daerah dari PBB, BPHTB, SDA	66
Tabel 4.5 Analisis SWOT atas keberhasilan otda	76

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Keterkaitan antara sosio-kultural-historis	4
Gambar 3.1 Model analisis interaktif SWOT dan Otonomi daerah	44
Gambar 4.1 Format tatanan pemerintah dari kedua UU otda	55

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas secara spesifik tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Spesifikasi terhadap masing-masing pokok bahasan dalam bab ini akan memperjelas proses penelitian.

A. Latar Belakang

Kajian terhadap otonomi daerah dalam tiga tahun terakhir marak dibicarakan. Paling tidak, ini sangat terkait dengan kebijakan pemerintah memberikan otonomi daerah (pemerintahan) yang seluas-luasnya dan adanya keterkaitan dengan potensi pengembangan perekonomian daerah sebagai "bagian integral" dari perekonomian pusat.

Perdebatan (yang kemudian justru lebih menjurus pada kontroversi) tentang otonomi daerah (otda) tidak akan terjadi apabila dalam perkembangan berlakunya otda sejak orde baru mampu melahirkan *value* kemakmuran merata. Realita bahwa strategi kebijaksanaan otda selama ini belum mampu meminimalisasi ketimpangan antar daerah. Artinya, daerah yang satu merasa "tereksploitasi", sementara potensi kekayaan alamnya justru terkuras demi kemakmuran daerah lain.

Urgensi terhadap pengembangan otda seharusnya memberikan nilai kontribusi yang optimal pada perekonomian internalnya sehingga memungkinkan pada taraf pencapaian kesejahteraan yang lebih baik tanpa merasa tereksploitasi. Dengan kata lain kebijaksanaan otda tetap harus melibatkan faktor internal dan

eksternal, yang tak lain merupakan potensi peluang dan sekaligus ancaman yang harus di-*manage* secara profesional.

Artinya sisi kebijaksanaan otda bukan merupakan suatu strategi disintegrasi, akan tetapi harus lebih mengacu pada nilai integritas, yaitu tidak saja integritas ekonomi, tapi juga dalam hal sosial-politik, serta budaya. Oleh karena itu strategi dan kebijaksanaan otda harus dikaji secara makro, bukannya hanya terfokus pada aspek politis saja! Dengan kata lain, kebijaksanaan otda tidak harus diartikan pada aspek kemerdekaan yang kemudian lebih mengacu pada disintegrasi.

Konseptual otda sebelumnya mengacu 2 hal, yaitu: (1) konsep sistem otonomi daerah yang diperluas, dan (2) konsep negara federasi (Saputro, 1999). Orientasi terhadap kebijaksanaan otda menjadi suatu kekuatan bagi daerah terutama setelah SI MPR tahun 1998 memberi *power* yaitu dalam bentuk perimbangan keuangan pusat dan daerah. Artinya, bahwa otda yang diperluas akan sangat memungkinkan daerah untuk melakukan optimalisasi semua *resources*-nya.

Simanjuntak (1999) menegaskan dari kajian teoritis dan empiris menunjukkan adanya 6 faktor batasan utama bagi realisasi otda yaitu: aspek urusan/kewenangan, aspek kelembagaan, aspek personel, aspek perwakilan, aspek manajemen, dan aspek keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa kajian tentang *eksploitasi* finansial hanyalah bagian terkecil dari aspek otda, meskipun mempunyai nilai yang tidak kalah pentingnya (terutama bagi sosialisasi dan kesejahteraan rakyat).

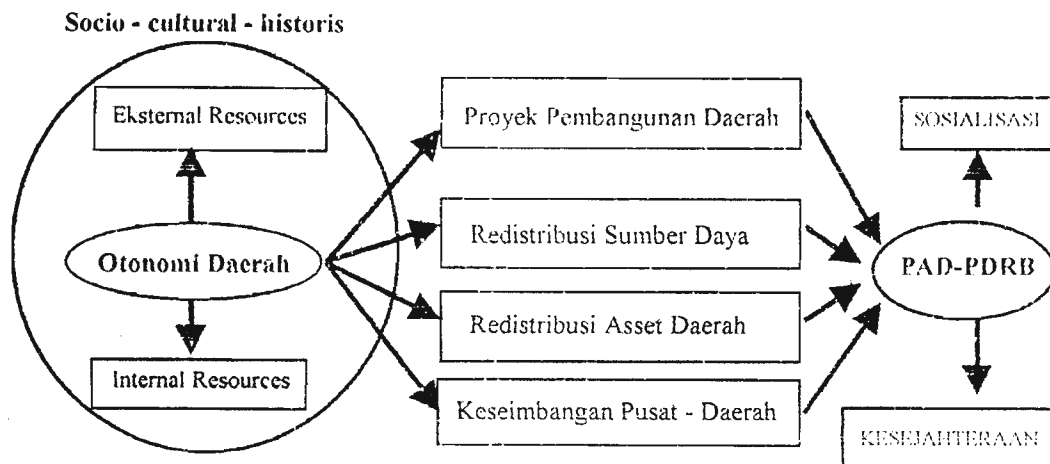
Kajian terhadap "aspek finansial" ini pada dasarnya harus tetap mengacu pada nilai teoritis keuangan publik yang secara eksplisit justru menekankan pada

aspek pemberdayaan-efektifitas kontrol yaitu: "*it doesn't matter where the money comes from, regardless whoever collects. The important thing is how to control it to be effectively used*" (*ibid.* 1999). Konsekuensi terhadap otda secara tidak langsung sempat menimbulkan kekhawatiran tentang bagaimana peran pemerintah nanti, terutama terkait dengan aspek minimalisasi "power".

Hal ini pada dasarnya sejalan dengan penegasan Juoro (1999) bahwa otda akan menimbulkan 3 konsekuensi riil, yaitu *pertama*: berkurangnya potensi SDM pusat (nilai implikasinya yaitu pada "penyebaran" SDM daerah), *kedua*: minimalisasi kekuasaan pusat sebagai akibat terjadinya pelimpahan wewenang (konsekuensi dari arus reformasi), dan *ketiga*: kemungkinan terulangnya gap antar daerah karena upaya *survival* dan aspek *core competence* yang berbeda.

Meski memicu kekhawatiran, otda tetap tidak akan dapat memindahkan peran pusat dalam 4 bidang, yaitu dalam hal pertahanan - keamanan, luar negeri, bidang peradilan dan sektor moneter. Dengan kata lain, semua bidang dapat diupayakan untuk dilakukan proses desentralisasi (dan atau diotonomikan secara luas), dengan pengecualian dalam 4 bidang tersebut. Selain itu, hal realisasi otda juga tetap harus mempertimbangkan beberapa aspek yaitu historis, efisiensi, akuntabilitas dan sosio-kultural (*lihat bagan 1.1*).

Bagan 1.1 keterkaitan antara sosio-kultural-historis dengan otda



Dari bagan di atas bisa disimpulkan otda melibatkan berbagai faktor, yaitu tak saja internal, tetapi juga eksternal dalam lingkup yang luas. Konsekuensi terhadap berbagai faktor itu secara eksplisit akan memungkinkan bagi akses pemberdayaan ekonomi daerah sehingga redistribusi *resources* bisa dilakukan secara optimal dan tidak lagi mengacu pada strategi "eksploitasi", baik SDM, finansial, SDA, maupun eksploitasi budaya.

Dengan kata lain, otda merupakan suatu langkah positif bagi pemberdayaan ekonomi daerah demi perimbangan keuangan pusat-daerah. Selain itu, momentum pemberian otda harus menjadi suatu pemicu kebangkitan dan daya saing semua daerah sehingga akan meningkatkan nilai *competitive advantage* antar daerah untuk memacu kebangkitan dan kinerja daya saing daerah secara makro.

B. Rumusan Masalah

Strategi dan kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk pemberian otda dengan prinsip nyata dan bertanggung jawab (proses awalnya baru dilaksanakan dengan penyerahan urusan pemerintah pusat kepada 26 Daerah Tingkat II percontohan sejak tanggal 25 April 1995) ternyata belum mampu memberikan hasil optimal, bahkan cenderung memicu sejumlah keinginan untuk melepaskan diri dari bagian Indonesia karena adanya sisi kesenjangan yang semakin kuat (terutama dikaitkan dengan aspek eksploitasi dan kesejahteraan masyarakat daerah, lihat misal kasus Timor-Timur dan tuntutan Aceh merdeka). Oleh karena itu, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Mengapa cenderung terjadi eksploitasi sumber daya, baik SDM atau SDA di suatu daerah, sementara kontribusi terhadap kesejahteraan masyarakatnya relatif rendah?
2. Mengapa cenderung muncul rasa ketidakpuasan terhadap hasil pembangunan, terutama yang terkait dengan kebijaksanaan otda?
3. Faktor apa yang menjadi penyebab terjadinya kecenderungan ketimpangan antar daerah selama ini?
4. Bagaimana pengaruh, baik secara langsung atau tidak langsung dari realitas ketimpangan antar daerah tersebut?
5. Bagaimana alternatif solusi untuk mengantisipasi dan atau meminimalisasi realitas kecenderungan terjadinya ketimpangan tersebut?

Gejala
Isu

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dikemukakan penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kecenderungan terjadinya fakta ketimpangan antar daerah dan kegagalan otda, serta faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya. Konsekuensi terhadap nilai identifikasi permasalahan tersebut tentunya akan dapat dirumuskan berbagai upaya dan strategi pengembangan otda yang secara tidak langsung akan

dapat memacu kinerja perekonomian dan PAD (orientasi otda dan perimbangan keuangan pusat - daerah) serta memacu pendapatan masyarakat. Secara spesifik, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan (dan atau kegagalan) pelaksanaan otda.
2. Untuk mengetahui berbagai faktor yang mempengaruhi kondisi ketimpangan antar daerah.
3. Untuk memahami adanya potensi pengaruh yang muncul dari kecenderungan ketimpangan dan kegagalan otonomi daerah.
4. Untuk menentukan ragam alternatif solusi yang kiranya bisa meminimalisasi (dan atau menghambat) munculnya hal faktor-faktor penghambat pelaksanaan otonomi daerah dan dampak negatif yang muncul dari kegagalan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Melihat kecenderungan terjadinya ketimpangan antar daerah yang makin kuat dan realita eksploitasi sumber daya (yaitu SDA - SDM) antar daerah serta urgensi pengembangan dan nilai pemberdayaan daerah untuk lebih meningkatkan kinerja perekonomian (daerah dan nasional), pendapatan asli daerah (PAD) dan memacu perbaikan *income* perkapita masyarakat serta hal penyerapan TK, maka penelitian yang terkait dengan strategi evaluasi kebijaksanaan otda akan memberikan nilai kontribusi makro yang berkelanjutan, tidak saja bagi pemda setempat, masyarakat setempat, tapi juga pemerintah pusat selaku kontroler, mediator, dan stabilisator. Oleh karena itu, manfaat penelitian ini adalah:

1. Memberi gambaran yang lebih jelas dan komprehensif tentang faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan dan atau kegagalan pelaksanaan otonomi daerah.
2. Memberikan suatu klarifikasi tentang berbagai faktor yang mempengaruhi kondisi ketimpangan antar daerah.

3. Memberikan suatu pemahaman tentang adanya potensi pengaruh yang muncul dari kecenderungan ketimpangan dan kegagalan otonomi daerah.
4. Memberikan suatu alternatif solusi yang sekiranya dapat meminimalisasi (dan atau menghambat) munculnya faktor-faktor penghambat pelaksanaan otonomi daerah dan dampak negatif yang muncul dari kegagalan tersebut.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini membahas tentang berbagai faktor yang menjadi pemicu dalam pelaksanaan otda, yaitu tidak saja faktor internal tapi juga eksternal. Hal pembahasan dalam bab ini yaitu terdiri dari aspek reformasi -- otonomi, urgensi SDM daerah, dan perkembangan otda.

A. Reformasi - Otonomi

Ulam (2000) menegaskan bahwa otda tak bisa terlepas dari agenda reformasi dan reformasi merupakan salah satu bagian inti dari proses otda. Reformasi berarti menata ulang dalam rangka menuju arah perbaikan negara, hakekatnya melakukan perbaikan pada tiga unsur dasar kehidupan bernegara: (1) **Sistem (Konstitusi dan Sistem Hukum Nasional)**, (2) **Pemerintahan atau Penyelenggara Negara** dan (3) **Rakyat/Masyarakat**. Alasan rasional atas reformasi sistem diperlukan yaitu karena sistem penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi UUD 45 sudah kurang cocok dengan dinamika perkembangan masyarakat.

Selain itu reformasi penyelenggara pemerintahan mutlak diperlukan, karena pemerintahan di masa lalu mengandung berbagai hambatan yang kurang kondusif bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, misalnya seperti kasus kolusi, korupsi, nepotisme dan berbagai *moral hazard* yang lainnya. Masyarakat atau rakyat juga harus direformasi karena adanya keadaan dan juga perilaku yang tidak sehat seperti kebodohan, kemiskinan dan ketidaksabaran atau emosional

yang cenderung sangat kontradiktif. Artinya, reformasi harus berlangsung pada tiga tataran tersebut secara komprehensif, sistematis dan konstitusional.

Terkait dengan urgensi reformasi terhadap sejumlah aspek diatas, maka proses pelaksanaan otda berdasarkan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada dasarnya merupakan salah perangkat yang penting dalam kerangka perbaikan sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya yaitu dalam menyangkut hubungan pemerintah (pusat) dan daerah (lokal). Disamping berbagai produk konstitusional dan perundang-undangan lainnya. Berdasar Undang-Undang tersebut, pelaksanaan otda akan menimbulkan implikasi yang luas baik di bidang politik, hukum/perundang-undangan, ekonomi dan sosial budaya.

1. Pengertian dan asas otonomi

Secara eksplisit, otda yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut nilai prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada nilai semangat kedua Undang-Undang tersebut maka tujuan otda yaitu dalam rangka menciptakan suatu kehidupan politik yang lebih demokratis, menciptakan sistem yang lebih menjamin bagi akses pemerataan dan keadilan, memungkinkan tiap daerah menggali potensi natural dan kultural yang dimiliki, dan kesiapan menghadapi tantangan era globalisasi, serta yang sangat penting adalah terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain

otda yaitu sisi acuan pemerintah yang ingin melaksanakan pasal 18 UUD 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Terkait dengan pengertian dan asas otonomi bahwa pada kedua Undang-Undang tersebut terdapat tiga hal yang sangat substantif, yaitu menyangkut **pembagian kewenangan, legislasi dan keuangan daerah**. Pembahasan lebih detail atas ketiganya yaitu:

a. Pembagian Kewenangan

Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara umum dibagi menjadi tiga, yaitu :

1. Kewenangan daerah

Adapun kewenangan daerah dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu ***pertama:*** kewenangan maksimum: seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, hal pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya, ***kedua:*** kewenangan minimum : pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan hal perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja, dan ***ketiga:*** kewenangan lainnya, misalnya: (1) mengelola sumber daya nasional dan juga aspek kelestarian lingkungan di wilayahnya, (2) kewenangan di wilayah laut: dalam eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut, aspek pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang dan penegakkan hukum terhadap peraturan yang

dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah dan juga (3) kepegawaian daerah: yaitu kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji tunjangan dan hal kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

2. Kewenangan Propinsi

Kewenangan Propinsi meliputi, *pertama:* kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam hal pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, *kedua:* hal kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, dan yang *ketiga:* kewenangan propinsi sebagai satuan wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom secara lebih rinci diatur dalam PP No.25 tahun 2000 yang dikenal dengan 20 kewenangan. Kewenangan tersebut yaitu meliputi bidang: pertanian, sosial, kelautan, penataan ruang, pertambangan dan energi, pemukiman, kehutanan dan perkebunan, pekerjaan umum, perindustrian-perdagangan, perhubungan, perkoperasian, lingkungan hidup, penanaman modal, pengembangan otda, ketenagakerjaan, perimbangan keuangan, kesehatan, hukum dan

perundang-undangan, pendidikan dan kebudayaan, politik dalam negeri dan administrasi publik.

3. Kewenangan Pemerintah (Pusat)

Kewenangan Pemerintah (Pusat) bisa digolongkan menjadi dua, *pertama*: hal kewenangan umum yaitu politik dalam negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan yang *kedua*: kewenangan lainnya yaitu menyangkut kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan aspek lembaga perekonomian negara, pembinaan dan hal proses pemberdayaan SDM, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

b. Kedua Legislasi.

Dalam rangka pelaksanaan otda, daerah berwenang untuk menetapkan berbagai peraturan yang disebut Peraturan Daerah (Perda). Beberapa hal penting menyangkut Perda dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999, antara lain:

1. Kepala Daerah menetapkan perda atas persetujuan dari DPRD dalam rangka penyelenggaraan otda dan juga penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Perda tak boleh bertentangan dengan hal kepentingan umum, Perda lain dan juga peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda dapat memuat hal ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakkan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.
4. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta

rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

c. Keuangan Daerah.

Masalah yang sangat penting dalam aspek kerangka otda adalah menyangkut pembagian/perimbangan pusat dan daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah sangat penting karena sesungguhnya keadilan harus meliputi dua hal, keadilan politik dan keadilan ekonomi. Dalam kerangka itulah pengaturan masalah ini termuat dalam kedua Undang-Undang tersebut dan lebih spesifik diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Beberapa hal penting yang termaktub dalam undang-undang tersebut, antara lain :

1. Hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, yaitu terdiri dari *pertama*: penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan yang *kedua*: penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai dari dan atas beban APBN.
2. Sumber pendapatan daerah, terdiri dari *pertama*: pendapatan asli daerah (PAD), yaitu : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, *kedua*: dana perimbangan, *ketiga*: pinjaman daerah, dan *keempat*: lain-lain pendapatan daerah yang sah menurut perundangan.
3. Hal prosentase dana perimbangan terdiri dari *pertama*: dana perimbangan (1) bagian daerah dari sisi penerimaan Pajak dan Bumi Bangunan (PBB), Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan juga penerimaan dari sumber daya alam, (2) dana alokasi umum (DAU) yang dalam beberapa pemberitaan disinyalir telah terjadi kebocoran dalam jumlah yang sangat besar, dan (3) dana alokasi khusus, *kedua*: bagian daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan, perkotaan dan perkebunan serta Bea perolehan Hak atas Tanah dan bangunan, diterima langsung oleh daerah penghasil,

Ketiga: bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pertambangan serta kehutanan dan penerimaan dari sumber daya alam, diterima oleh daerah penghasil dan daerah yang lainnya untuk pemerataan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, **keempat:** hasil penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan di bagi dengan nilai imbalan 10% untuk Pemerintah Pusat dan sisa 90% untuk daerah, **kelima:** penerimaan Negara dari Bea Perolehan hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk daerah. **keenam:** 10% penerimaan PBB dan juga 20% penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang menjadi bagian Pemerintah Pusat dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota.

Ketujuh: penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum dan juga sektor perikanan dibagi dengan nilai imbalan 20% untuk Pemerintah Pusat dan sisa 80% untuk pemerintah daerah, **kedelapan:** penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah bersangkutan dibagi dengan imbalan sebagai berikut: (1) penerimaan Negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbalan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk daerah, dan (2) penerimaan negara dari nilai pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah daerah setelah dikurangi hal komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan nilai imbalan 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk daerah.

Jika dicermati dari beberapa hal penting yang terkandung dalam kerangka otda, maka otonomi diberikan kepada daerah meliputi empat aspek utama, yaitu **otonomi politik, otonomi hukum, otonomi ekonomi dan otonomi budaya.** Otonomi Politik menyangkut proses-proses pengambilan keputusan politik terutama menyangkut hal penentuan kepemimpinan daerah. Otonomi hukum menyangkut aspek kewenangan penyusunan peraturan daerah sesuai dengan nilai kebutuhan dalam penyelenggaraan otonomi. Otonomi ekonomi menyangkut kewenangan pengelolaan dan penggalan sumber daya ekonomi

dan keuangan di daerah. Terakhir, sedangkan otonomi budaya, menyangkut kewenangan memelihara tradisi dan kultural di daerah.

Dari kedua Undang-Undang tentang otda tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat dengan kewenangannya bertindak sebagai interegator di bidang politik, hukum, keamanan, sosial budaya dan juga bertindak sebagai stabilizer di bidang pembagian/perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Implikasi politik, hukum, dan ekonomi

Jika proses otonomisasi bisa berjalan baik, diharapkan akan berimplikasi secara positif yaitu baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial dan juga budaya. Harapan ini tidak lain adalah sesuai dengan sebagaimana yang telah dimaksudkan dalam konsideran kedua undang-undang tersebut yaitu: bagi tumbuhnya kehidupan politik yang demokratis, tumbuhnya aspek pemerataan dan keadilan, teraktualisasinya potensi dan keanekaragaman daerah, kesiapan menghadapi globalisasi, adanya sistem - proses pembangunan yang merata di seluruh daerah, munculnya kepemimpinan daerah (Kepala Daerah / DPRD) yang legitimate dan adanya tertib hukum.

Realisasi otda akan memberikan dampak positif di bidang ekonomi bagi perekonomian daerah, jika prakteknya mendapat dukungan secara penuh oleh daerah. Untuk itu perlu aspek kesiapan daerah otonom. Dengan kata lain, otda merupakan peluang yang harus dimanfaatkan, baik oleh pemerintah daerah maupun masyarakat. Untuk antisipasi pelaksanaan otonomi, maka diperlukan berbagai kesiapan, seperti :

1. Hal proses perencanaan pembangunan daerah yang terarah, termasuk perencanaan dan penyusunan APBD. Alasan rasioan atas aspek ini yaitu karena APBD merupakan sisi kebijakan pembangunan daerah secara makro yang bersifat tahunan. Kemampuan Pemda dalam membangun dapat dilihat dari nilai kemampuan mengelola anggaran pembangunannya secara lebih efisien. Perencanaan program/proyek pembangunan disesuaikan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber pendapatan daerah sendiri, yaitu seperti misalnya PAD.
2. Perlu kesiapan SDM aparatur Pemda. Ini merupakan hal yang sangat mendesak karena menjadi unsur penting atas keberhasilan otda. Aparatur pemerintah daerah yang melakukan sosialisasi kebijakan otda kepada masyarakat di daerahnya. Oleh sebab itu, SDM pemda perlu ditingkatkan kualitas keahliannya atau spesialisasinya masing-masing sesuai dengan sisi kebutuhan pembangunan di daerahnya.
3. Selain aspek kesiapan SDM aparatur birokrasi daerah, proses peningkatan kualitas SDM di daerah juga akan menunjang percepatan pembangunan ekonomi daerah. Akses partisipasi yang tinggi rakyat secara langsung akan memberi dampak pada peningkatan kesejahteraan mereka. Artinya, dengan SDM yang berkualitas, perekonomian di daerah akan semakin kreatif dan berkembang dengan terciptanya berbagai peluang ekonomi/bisnis. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa jika SDM tidak disiapkan, maka suatu daerah akan banjir SDM dari daerah lain, yang didorong intensitas mobilitas tenaga kerja yang profesional dan berkualitas antardaerah otonom sangat tinggi. Di samping kualitas SDM, Pemda juga perlu untuk mempersiapkan berbagai infrastruktur sebagai perangsang bagi calon investor untuk dapat menanamkan modalnya di daerah.
4. Peran DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat penting. DPRD berwenang mengawasi berbagai proyek pembangunan dan juga keuangan daerah melalui APBD yang telah disetujui DPRD. DPRD memiliki peran yang sangat besar yaitu menjadi *sparing partner* yang baik bagi Kepala Daerah. Secara politis nasib otda digantungkan kepada Kepala Daerah dan DPRD yang bersangkutan.

Adanya berbagai pertimbangan yang menjadi faktor dalam menunjang keberhasilan realisasi otda, maka sangat beralasan jika indikator dalam agenda pelaksanaan pembangunan menjadi suatu batasan minimal yang harus dicapai.

Terkait hal ini, bahwa beberapa indikator ekonomi keberhasilan suatu daerah melaksanakan otda yaitu:

1. Terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB) riil. Dengan meningkatnya PDRB riil, maka akan mendorong peningkatan pendapatan per kapita.
2. Terjadinya kecenderungan peningkatan investasi baik itu investasi asing (PMA) maupun domestik (PMDN).
3. Kecenderungan semakin berkembangnya prospek bisnis/usaha di daerah.
4. Adanya kecenderungan meningkatnya kreatifitas Pemda dan juga masyarakatnya.

B. Urgensi SDM Daerah

Dari penjabaran diatas menunjukan bahwa SDM menjadi salah satu faktor inti atas pelaksanaan otda. Meskipun demikian pengalihan sumber daya kepada daerah yang secara normatif merupakan faktor kunci keberhasilan otda, ternyata tetap saja menyimpan sisi-sisi tersembunyi yang justru dapat menghambat pemandirian dan demokratisasi di daerah (Utomo, 2000). Oleh karena itu agar kebijakan pengalihan sumber daya dapat mencapai suatu hasil sesuai yang diinginkan, daerah Propinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota perlu melakukan upaya-upaya persiapan secara matang. Adapun persiapan yang selayaknya ditempuh adalah melakukan evaluasi terhadap sisi potensi keuangan dan aset daerah, yang meliputi sumber-sumber dan besarnya pendapatan daerah saat ini maupun aset Pusat serta sumber-sumber dan besarnya pendapatan daerah yang akan diserahkan kepada daerah.

1. Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah

Yang perlu dicermati disini adalah bahwa lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 akan menyebabkan urusan pemerintahan menumpuk di Kabupaten/Kota. Konsekuensinya, beban kerja Kabupaten/Kota akan semakin berat yang jika tak

bisa dilaksanakan dengan baik justru akan mengakibatkan nilai kerugian bagi masyarakat pada umumnya. Untuk mengantisipasi hal ini, maka UU Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa : kewenangan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut (pasal 8). Secara filosofis, pasal ini dimaksudkan sebagai menunjang keberhasilan otda.

Sebagaimana dikemukakan oleh Riwukaho (1988), terdapat empat faktor /syarat yang perlu diperhatikan dalam menjalankan tugas otonomi, yakni SDM, keuangan, peralatan, serta organisasi dan manajemen. Dengan kata lain, bahwa implementasi pasal 8 UU Nomor 22 tahun 1999 secara baik akan menjadi *conditio sine qua non* bagi keberhasilan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Logikanya, bahwa penambahan kewenangan yang disertai dengan penambahan sumber-sumber daya, tak akan menimbulkan permasalahan yang fundamental.

Meski demikian harus diakui bahwa tidak semua Kabupaten/Kota mampu menyelenggarakan kewenangan sebagaimana diinginkan oleh UU. Hal pangkal permasalahannya tidak saja terletak pada kewajiban untuk menyelenggarakan kewenangan yang jumlahnya membengkak secara tiba-tiba, tetapi melekat juga pada proses pengalihan berbagai sumber daya dari Pusat ke Daerah. Dengan kata lain, terdapat indikasi kekurangsiapan Kabupaten/Kota dalam menerapkan otonomi luas menurut UU Nomor 22 tahun 1999. Hal indikasi kekurangsiapan

daerah ini secara umum tercermin pada tiga dimensi, yaitu SDM, finansial atau keuangan, serta manajemen (termasuk didalamnya teknologi atau metodologi).

Pada dimensi SDM, telah banyak dikeluhkan mengenai kualitas kondisi PNS di Indonesia yang masih cukup memprihatinkan. Bahwa data tahun 1991 menunjukkan hanya 7 % pegawai bergelar Sarjana (SI keatas), 9,8 % bergelar sarjana muda, serta 58,6 % berpendidikan SLTA dan sisanya berpendidikan SLTP dan SD. Disisi lain, dapat dikatakan telah berkembang kecenderungan birokratisasi parkinsonian (*Parkinson's Law*), dimana terjadi laju pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur.

Disamping itu, terdapat pula hal kecenderungan terjadinya birokratisasi *orwellian* yakni suatu proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi (*Darwin dalam Arfani, 1996*). Akibatnya, birokrasi Indonesia menjadi makin membesar (*big bureaueracy*) dan cenderung inefektif - inefisien. Pada kondisi demikian, sangat sulit diharapkan daerah siap dan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan barunya secara optimal.

Selanjutnya pada dimensi finansial, fakta empirik menunjukkan bahwa perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah selama ini belum menunjukkan keserasian hubungan. Artinya, nilai sumber pembiayaan asli di daerah (PADS) masih terlalu rendah dan tergantung kepada bantuan pemerintah Pusat. Dari

hasil penelitian yang pernah dilakukan UGM dan Depdagri misalnya, dari 229 Kabupaten/Kota yang diteliti, tercatat 71,23 % memiliki PAD kurang dari 20% kemudian 22,26 % ber-PAD antara 20,1 % hingga 40 %, serta hanya 5,83 % yang memiliki PAD lebih dari 40 % (Sulistyo, 1995). Kondisi serupa juga ditunjukkan oleh Kano (1995), bahwa dari seluruh penerimaan kotor seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia, sebesar 70 % merupakan *grant* dan subsidi yang disediakan pemerintah Pusat dan Propinsi. Jika perimbangan ini tidak segera direvisi secara adil - proporsional, mustahil pula kewenangan Kabupaten/Kota dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Adapun pada dimensi manajemen, kelemahan daerah dapat diamati secara kualitatif dalam hal masih tingginya ketidakpuasan masyarakat terhadap jasa pelayanan publik yang diterimanya. Faktor penyebab dari rendahnya kinerja ini dapat berasal dari kurangnya akses penggunaan teknologi canggih, penetapan prosedur pelayanan yang kurang tepat, lemahnya koordinasi internal, kurang terkendalikannya fakta pemborosan - pembocoran, dan sebagainya.

Mengingat kenyataan bahwa Kabupaten/Kota masih menghadapi ragam keterbatasan maka UU Nomor 22 tahun 1999 memberikan alternatif kebijakan manakala daerah belum siap atau belum mampu melaksanakan hal kewenangan tertentu. Alternatif yang ditawarkan adalah diperkenankan bagi Kabupaten/Kota untuk melimpahkan atau mengalihkan kewenangan tersebut kepada Propinsi, dengan catatan bahwa kewenangan tadi tidak termasuk 11 kewenangan wajib sebagaimana ditetapkan dalam pasal 11. Yang terpenting dari hal ketentuan ini

adalah agar tidak sampai terjadi kekosongan dalam sisi penyelenggaraan jenis pelayanan tertentu kepada masyarakat.

Satu hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa kewenangan propinsi yang merupakan pengalihan dari Kabupaten/Kota ini tidak bersifat permanen. Propinsi justru harus membina - membantu Kabupaten/Kota yang bersangkutan hingga mampu untuk menyelenggarakan sendiri kewenangan tersebut. Bentuk bantuan Propinsi kepada Kabupaten/Kota ini dapat berupa hal bantuan teknis, bantuan dana, bantuan manajemen, maupun bantuan personil. Artinya pada saat Kabupaten/Kota sudah dianggap lebih mampu maka kewenangan tersebut harus dikembalikan. Hal mekanisme pengalihan kewenangan Kabupaten/Kota kepada Propinsi ini menurut konsep Menteri Negara Otonomi Daerah harus dilakukan sebagai berikut : 1) Bupati/Walikota harus menyampaikan pada Gubernur dan Presiden, 2) Presiden menugaskan DPOD untuk mengkaji, 3) Presiden dapat menolak atau menyetujui berdasarkan saran DPOD, 4) Jika ditolak, maka hal kewenangan tersebut tetap dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, dan 5) Jika hal itu disetujui, kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Propinsi.

Pengaturan mekanisme diatas secara rasional memang cukup baik, namun substansial masih mengandung beberapa hal kekurangan. Dalam hubungan ini, beberapa kritik perlu dikemukakan mencakup empat hal yaitu:

Pertama: pedoman tentang tata cara pengalihan kewenangan tersebut belum menetapkan alasan-alasan atau landasan pemikiran yang dapat dijadikan konsiderasi bagi Kabupaten/Kota untuk mengalihkan sebagian kewenangannya. Hal demikian dapat peluang negatif yang dimanfaatkan Kabupaten/Kota untuk

mengalihkan setiap kewenangan yang tak disukai atau yang tidak memberikan kontribusi terhadap penerimaan daerahnya. Oleh karena itu, perlu ditentukan kriteria-kriteria yang obyektif untuk menjamin bahwa hal pengalihan tersebut benar-benar diperlukan.

Kedua: penjelasan pada pasal 9 UU Nomor 22 tahun 1999 menegaskan tentang perlunya nilai pernyataan Kabupaten/Kota yang bersangkutan sebelum dilaksanakannya pengalihan kewenangan. Ketentuan ini belum jelas dari sisi pelaku dan bentuk hukumnya. Dari sisi pelaku, apakah pernyataan itu cukup dilakukan Bupati/Walikota ataupun memerlukan persetujuan DPRD. Sementara dari sisi bentuk hukumnya, apakah pernyataan tadi harus dituangkan dalam perda, Keputusan Kepala Daerah, rekomendasi, atau cukup surat dinas biasa. Hal-hal seperti ini jelas membutuhkan klarifikasi agar tidak terjadi kerancuan sistem pemerintahan daerah, khususnya dalam sistem tata naskah peraturan perundangan.

Ketiga: keberadaan Propinsi sebagai pihak yang menerima pengalihan, terkesan tak diperhatikan proses pertimbangannya. Artinya peran propinsi baru terbatas menerima usulan dari Bupati/Walikota, namun tidak disertakan proses penetapannya. Dalam hal pemberdayaan - demokratisasi daerah, ketentuan ini bisa dikatakan tidak layak. Oleh karena itu, meski unsur Propinsi sesungguhnya sudah terwakili dalam DPOD melalui Asosiasi Pemerintah Daerah tapi Propinsi sebagai kesatuan daerah otonom tetap perlu untuk lebih dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pengalihan kewenangan tersebut.

Keempat: dalam konsep Menteri Negara Otonomi Daerah dinyatakan bahwa jika usulan pengalihan kewenangan ditolak, kewenangan tersebut tetap dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Permasalahannya jika kewenangan itu tetap ada di Kabupaten/Kota, sedang Kabupaten/Kota bersangkutan secara obyektif tak memiliki kemampuan, maka akan terjadi hal kemandegan penyelenggaraan kewenangan dan pelayanan tertentu. Oleh karena itu akan sangat baik jika sejak saat ini pemerintah telah menetapkan kondisi-kondisi obyektif yang dapat dijadikan dasar penolakan.

Upaya klarifikasi terhadap empat masalah diatas diharapkan dapat lebih menciptakan hubungan kewenangan yang adil, serasi dan juga transparan antara Propinsi dengan Kabupaten/Kota, sekaligus produktif dalam upaya mendorong peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam hubungan ini, yang diperlukan selanjutnya adalah sisi pengaturan secara cermat proses pengalihan berbagai sumber daya dari pemerintah Pusat dan Propinsi ke Kabupaten/Kota.

2. Konsekuensi Penataan Sumber Daya

Kebijakan otonomi secara luas yang terkandung dalam UU Nomor 22 tahun 1999, secara umum disikapi oleh jajaran pemerintah Daerah dalam dua bentuk, *pertama:* sikap optimis yang disertai kelegaan luar biasa, bahwasanya daerah memiliki hak politik dan hak hukum untuk mengatur hal urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kewenangan tadi, diharapkan dapat menunjukkan kinerja yang lebih baik dibandingkan pada masa berlakunya UU Nomor 5 tahun 1974, khususnya dalam hal pelayanan pada masyarakat.

Kedua: pesimis sekaligus keraguan terhadap kesungguhan pemerintah dan manfaat kebijakan otda. Sikap ini didasarkan pada fakta bahwa otonomi luas membawa sisi dampak terhadap peningkatan beban kerja pemerintahan di tingkat Kabupaten/Kota, sementara perimbangan sumber daya (3P) antara Pusat dan Daerah belum terumuskan secara konkrit. Dalam kondisi demikian, sering muncul ungkapan bahwa kebijakan otonomi yang dilempar pemerintah Pusat ibarat kepala dilepaskan namun ekor tetap dipegang.

Untuk menghindari sikap pesimis agar tidak berkembang menjadi apatis, maka di UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 8 secara eksplisit dinyatakan bahwa : aspek kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Dengan adanya ketentuan ini diharapkan akan terdapat keseimbangan antara beban kerja dengan faktor input yang menunjangnya.

Permasalahan adalah bahwa penyerahan atau pengalihan sumber-sumber daya tadi sama-sama memiliki konsekuensi yang kompleks, yaitu baik sebelum atau sesudah pengalihan ke Daerah. Sebelum proses pengalihan, konsekuensi yang muncul adalah kemungkinan kegagalan pelaksanaan otonomi di daerah. Sedang kemungkinan masalah yang muncul pada saat atau sesudah pengalihan antara lain misalnya ketidakjelasan kaidah normatif dan mekanisme pengalihan, ketidakimbangan antara jumlah pegawai dengan sumber daya finansial yang dialihkan, konflik kepentingan antar sektor atau antara Pusat dan Daerah, serta

disorientasi daerah dalam melakukan akses penataan sumber-sumber daya yang dialihkan.

Banyaknya masalah yang mungkin timbul dari sisi kebijakan pengalihan sumber daya tersebut semestinya bisa menyadarkan daerah bahwa mereka tidak sedang menunggu harta karun atau durian runtuh. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan sekarang adalah mempersiapkan diri baik secara konseptual maupun legal formal.

3. Tiga Aspek Sumber Daya

Aspek sumber daya terpenting dalam hubungan dengan kebijakan otda adalah pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM. Artinya ketiga aspek ini haruslah melekat pada kewenangan pemerintahan tertentu. Pada masa lampau, kewenangan pemerintahan berada di tingkat Pusat dan diserahkan sebagian kepada Daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota. Dengan sistem yang demikian wajarlah jika ketiga aspek sumber daya tadi dikuasai oleh Pusat. Namun dengan bergesernya paradigma otonomi, maka kewenangan pemerintahan berada pada Kabupaten/Kota, kecuali yang dikecualikan menurut pasal 7 dan 9 UU Nomor 22 tahun 1999.

Adanya pergeseran kewenangan ini secara otomatis membawa implikasi bergesernya hak penguasaan sumber daya kepada daerah. Dengan kata lain, tuntutan terhadap perwujudan sistem perimbangan ketiga aspek sumberdaya yang adil, sangatlah bersesuaian dengan semangat otonomi daerah itu sendiri.

Materi dan masalah yang muncul dari masing-masing pengalihan sumber daya ini dapat dipaparkan lebih lanjut sebagai berikut.

Pada aspek pembiayaan atau finansial, hingga saat ini belum ada suatu formula konkrit (yang diterima secara mutlak oleh daerah) tentang perimbangan keuangan Pusat dan daerah, sebagai penjabaran UU Nomor 25 tahun 1999. Meski demikian, sebagai suatu 'pedoman umum' dapat dikemukakan pendapat Kartasasmita (1997) mengenai perimbangan keuangan dan proporsinya bagi Daerah yaitu: "besarnya persentase yang harus diserahkan kepada daerah untuk pajak peralihan, pajak upah dan pajak materai bahkan sudah ditetapkan minimal sebesar 75 persen dan maksimum sebesar 90 persen".

Persentase yang berkisar antara nilai 60-90 % agaknya merupakan angka toleransi yang ideal. Namun harus disadari pula bahwa beban keuangan Pusat tidak hanya untuk menjalankan kewenangannya yang limitatif tetapi juga beban atas hutang luar negeri serta hal fungsi distributif untuk mencegah melebarnya disparitas regional (gap antar daerah). Oleh karena itu, Pusat tetap memerlukan alokasi anggaran yang relatif masih besar, yang berimplikasi pada pengurangan proporsi untuk Daerah. Dengan demikian, nilai persentase perimbangan dapat dirumuskan ke angka yang lebih moderat, yakni antara 50-70 % bagi Daerah.

Daerah tentu saja tidak perlu merasa khawatir dengan kisaran demikian, mengingat masih terdapat sumber penerimaan yang lain baginya, yakni melalui mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU) dan juga Khusus (DAK). DAU sendiri adalah dana yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, sedangkan DAK adalah dana yang dialokasikan kepada

daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus, misalnya kebutuhan yang merupakan komitmen/prioritas nasional, atau nilai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum.

Selanjutnya pada aspek aset atau sarana/prasarana, terdapat pengaturan yang menentukan bahwa: 1) aset yang berasal dari Kanwil dialihkan menjadi aset Propinsi, 2) aset dari Kandep/Cabang Dinas Propinsi dialihkan menjadi aset Kabupaten/Kota, 3) aset dari UPT Departemen yang kewenangannya menjadi kewenangan daerah, statusnya akan diatur kasus per kasus, 4) aset yang berasal dari Kanwil atau UPT Departemen yang kewenangannya tidak diteruskan fungsinya di daerah, asetnya dikuasai oleh Menteri Keuangan, dan 5) aset BUMN/BUMD akan diatur tersendiri. Dua hal yang perlu lebih dikritisi dalam kaitan dengan hal pengalihan aset ini adalah upaya inventarisasi dalam rangka pengamanan aset, serta analisis terhadap perbandingan jumlah aset dengan besarnya biaya pemeliharaan yang dibutuhkan.

Seperti kita maklumi bersama jumlah barang milik/kekayaan negara yang akan dialihkan ke daerah jumlahnya sangat banyak, dan sebagian diantaranya tak terinventarisir secara baik. Dari kondisi demikian, tak tertutup kemungkinan adanya aset-aset potensial yang "menguap" sebelum proses pengalihan selesai. Itulah sebabnya upaya inventarisasi harus dilaksanakan secara transparan, cepat serta terkordinasi secara lintas sektoral, dan jika diperlukan dapat melibatkan pihak ketiga yang independen, misal akuntan publik. Sedang analisis terhadap proses perbandingan jumlah aset dengan besarnya biaya pemeliharaan mutlak diperlukan, mengingat bahwa jumlah aset yang besar tanpa diunjang oleh biaya

pemeliharaan justru akan membebani daerah yang bersangkutan. Disamping itu analisis tadi diperlukan agar aset yang dialihkan kepada Daerah tidak menjadi kapasitas yang mubadzir (*idle capacity*).

Adapun pada aspek personalia, terdapat suatu ketentuan yang menetapkan bahwa PNS yang dialihkan adalah PNS yang statusnya dipekerjakan di daerah, diperbantukan di daerah, serta yang berada di wilayah (instansi vertikal/UPT). Dilihat dari target waktu penyelesaian, pengalihan PNS Pusat yang tidak sedang menduduki jabatan struktural selambat-lambatnya sampai pada akhir September 2000 sedang PNS Pusat yang menduduki jabatan struktural selambat-lambatnya Desember 2000 lalu. Disisi lain, beberapa permasalahan yang harus diantisipasi dalam kaitan dengan pengalihan personalia ini paling tidak meliputi tiga hal.

Pertama: kemungkinan adanya egoisme kedaerahan yang cukup kental. Egoisme ini dapat berupa hal penolakan pengalihan personalia, atau kalaupun menerima tidak akan mendudukkan mantan pejabat Pusat untuk posisi penting di Daerah. Pada gilirannya, sikap egois ini akan dapat memperuncing konflik kepentingan antara Pusat dan daerah.

Kedua: keterbatasan jumlah formasi jabatan dibandingkan jumlah PNS yang akan dialihkan. Disamping berdampak secara psikologis bagi pejabat yang tidak lagi memperoleh kursi - posisi, kesenjangan ini jelas akan mengacaukan struktur kepangkatan PNS. Artinya, terdapat sisi kemungkinan seorang pejabat berpangkat lebih rendah posisinya dibanding staf yang tak menduduki jabatan. Konsekuensi tersebut belum termasuk efek negatif lainnya yakni munculnya

para "pengangguran tidak kentara" yang sangat membebani anggaran belanja daerah.

Ketiga: ada kemungkinan bahwa pengalihan kepegawaian tidak mampu menjawab kebutuhan daerah terhadap nilai kuantitas dan kapasitas/kompetensi SDM. Sebagai contoh, misalnya suatu Kabupaten/Kota membutuhkan pegawai sejumlah 3.000 orang, sementara daerah tersebut harus menerima pelimpahan pegawai sebanyak 4.000 orang. Hal ini berarti terdapat kelebihan 1000 pegawai yang hanya menjadi beban bagi daerah yang bersangkutan. Kasus kesenjangan seperti ini dapat terjadi pula dalam hal kapasitas/kompetensi SDM, antara yang dibutuhkan dengan yang diterima. Untuk mengatasi hal ini, gagasan pemberian pensiun dini bagi pegawai yang dinilai tak produktif, perlu disambut dan dikaji secara positif.

C. Perkembangan otda

Hal peliknya permasalahan otda secara tidak langsung menunjukkan bahwa salah satu agenda yang sangat penting pada Orde Reformasi saat ini yaitu realisasi pelaksanaan otda. Bahkan, kajian otda sempat memicu kontroversi ketika strategi dan kebijaksanaan pemerintah ini lalu mengacu pada sisi "artifisial" kemerdekaan. Paling tidak, ini terlihat dari mencuatnya *opsi* Timor-Timur dalam kaitan dengan otonomi diperluas (yang akhirnya justru merdeka dan lepas dari Indonesia), serta sisi harapan sebagian rakyat Aceh, termasuk pula di sejumlah daerah lain untuk melakukan referendum atau kemerdekaan.

Padahal sisi identifikasi awal otda lebih mengacu pada bagaimana masing-masing daerah lebih bisa berperan - lebih proaktif untuk mengembangkan semua "nilai potensi" yang ada demi peningkatan *bargaining power* secara makro. Oleh karena itu, kajian tentang otda harus dilihat secara makro, dan bukannya hanya mengacu pada muatan politis yang justru akan lebih memperkeruh stabilitas sospol dan kerawanan sosial.

Kekhawatiran terhadap muatan politis ini sangat beralasan sebab sangat tidak diharapkan akan muncul kembali pergolakan. Oleh karena itu pemerintah memang perlu untuk mengklarifikasikan tentang strategi dan kebijaksanaan otda, termasuk kajian tentang niat otda diperluas seperti kasus Timor-Timur. Klarifikasi ini akan sangat penting artinya bagi jaminan sospol. Dari kasus Timor-Timur dapat diambil hikmah bahwa masyarakat masih melihat otda (yang diperluas) dalam perspektif mikro sehingga memicu *eksodus* warga dan perilaku *over protected* atas warga pendatang.

Problematisasi dibalik strategi otda pada dasarnya lebih mengacu pada realitas ketimpangan *asset*, potensi, sumber daya dan juga kemakmuran, serta kontribusi internal. Oleh karena itu, pemerintahan Orde Reformasi menekankan pada strategi perimbangan keuangan daerah - pusat sehingga diharapkan terjadi sisi keterpaduan dan proporsionalitas yang mengacu pada sisi perbaikan nilai ekonomi daerah yang secara eksplisit akan lebih meningkatkan *bargaining* dan perbaikan *income* riil masyarakatnya.

Realitas telah menunjukan bahwa kebijaksanaan orde baru dalam klasifikasi otda telah meningkatkan ketimpangan antar daerah kaya dan miskin. Oleh karena

itu, tidak mengherankan kalau kemudian muncul tuntutan tentang model otda yang sekiranya lebih memacu *bargaining* antar daerah yaitu mulai dari konsep otda yang diperluas, sistem negara federasi, sampai yang sangat ekstrim yaitu pemisahan diri (referendum untuk kemerdekaan, lihat kasus Timor-Timur dan juga Aceh).

Kilas balik kajian tentang otda tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan UU no.5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang secara eksplisit merupakan sisi penegasan keberadaan otonomi bertingkat. Dalam hal ini, Pamudji (1990) menegaskan bahwa otda memicu sejumlah konsekuensi yaitu *pertama*: dari segi politis yaitu munculnya paham pengelompokan etnis yang didukung batas wilayah dan sumber daya sehingga dapat membahayakan stabilitas sospol. Meski demikian, hal ini akan memacu akses kemandirian antar daerah, *kedua*: dari segi pembangunan: yaitu akan memberi dorongan dan peluang yang lebih besar bagi daerah untuk membangun dan meningkatkan iklim kompetisi yang lebih kondusif, *ketiga*: dari segi administrasi pemerintahan daerah yaitu adanya nilai keterbatasan wilayah akan memperkecil *span of control* sehingga bisa meningkatkan efektifitas, *keempat*: dari segi administrasi pusat yaitu memungkinkan adanya suatu pola pembinaan dan pengkajian ekonomi daerah secara sistematis - komprehensif.

Berbagai konsekuensi tersebut tentunya harus dikaji secara makro, artinya apakah otda sudah dapat diimplementasikan secara tepat, sebab bukannya tidak mungkin kalau sementara masyarakat masih melihat kebijaksanaan otda (termasuk yang diperluas) dalam "arti yang sangat mikro" (lihat dalam kasus Timor-Timur - Aceh). Bahkan, keengganan pemerintah dalam mengklarifikasikan makna otda (diperluas) justru terlihat sebagai beban emosional. Padahal, menurut Simanjuntak

(1999) yang mengacu hal aspek empiris - teoritis, menegaskan bahwa fundamental pemerintahan daerah otonom terkait dengan 6 faktor utama yaitu dalam hal aspek kewenangan, kelembagaan pemerintah daerah, distribusi urusan dan pelebagaan urusan, aspek keuangan daerah, perwakilan daerah, dan manajemen pemerintahan.

Kajian terhadap aspek empiris-teoritis itu secara tidak langsung merupakan upaya untuk melakukan "redistribusi" *asset* ekonomi nasional. Paling tidak, hal ini sesuai penegasannya Iwantono (1999) bahwa *asset* ekonomi yang terdiri dari SDA (*resources capital*), SDM (*human capital*), potensi fisik (*physical capital*), dan sumber daya sosial rakyat (*social capital*) akan dapat lebih terdistribusi secara proporsional sehingga nantinya dapat meminimalisasi ketimpangan antar daerah. Konsekuensi atas gap akan sangat membahayakan operasionalisasi pembangunan dan bukan tidak mungkin kalau ketimpangan antar daerah akan menjurus pada intrik kepentingan sepihak. Salah satu bukti nyata dari ketimpangan tersebut dapat terlihat dari besarnya nilai alokasi anggaran pembangunan daerah dan rencana investasi, baik PMDN maupun PMA (lihat tabel 2.1).

Tabel 2.1 Distribusi rencana PMA yang disetujui pemerintah menurut pulau
(dalam prosen)

No	Pulau	1993	1994	1995	1996	1997
1.	Sumatera	16,7	23,2	13,7	14,4	33,3
2.	Jawa – Bali	81,3	60,6	69,4	61,1	61,0
	DKI Jakarta	20,5	7,7	10,1	14,7	18,1
	Jawa Barat	30,8	18,7	31,2	26,9	23,6
	Jawa Tengah	0,6	7,7	1,8	10,9	6,5
	Jawa Timur	28,1	26,3	25,6	8,0	12,5
	DI Yogyakarta	0,7	0,0	0,2	0,2	0,0
	Bali	0,6	0,1	0,6	1,3	0,3
3.	Kalimantan	0,2	8,7	4,1	9,6	3,1
4.	Sulawesi	0,5	6,1	6,0	8,5	1,3
5.	Irian Jaya	1,3	1,3	5,8	1,7	1,5
6.	Lainnya	0,0	0,0	0,9	4,7	0,1

Sumber: INDEF

Selain itu, hal konsekuensi terhadap ketimpangan daerah secara tak langsung merupakan suatu beban nasional yang terkait dengan hal *social problems*, selain masalah pengangguran yang semakin meningkat terutama pasca krisis dalam 3 tahun terakhir. Pemahaman dalam minimalisasi ketimpangan antar daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan otda tetap harus dikaitkan dengan sisi pengkajian tentang dimensi *socio-cultural-history* antar daerah. Fakta ini pada dasarnya terkait dengan pengkajian tentang *external* dan *internal resources* daerah yang dapat menentukan seberapa besar potensi dan nilai *bargaining*-nya. Dengan kata lain, orientasi otda (diperluas) akan memacu laju proyek pembangunan, redistribusi asset, redistribusi sumber daya (terutama SDM. Kaho, 1988), dan aktualisasi keseimbangan ekonomi pusat-daerah sehingga akan memberikan kontribusi yang optimal dalam bentuk nilai sosialisasi dan kesejahteraan.

Mengacu sejumlah problem yang menyeliditi otda, konseptual pelaksanaan otda sempat memicu kontroversi, terutama dikaitkan dengan hal dikotomi antara kemungkinan aplikasi model negara federal ataukah tetap mempertahankan model negara kesatuan dengan penggunaan format otonomi seluas mungkin dalam upaya mengatasi kesenjangan serta sekaligus memacu laju pertumbuhan ekonomi daerah (Katharina, 1998). Terkait dengan hal ini, Frans Seda (*Kompas*, 25 Oktober 1997) menegaskan bahwa salah satu cara untuk mengatasi kesenjangan daerah adalah dengan membangun daerah yang tercover (salah satunya) yaitu dengan pemberian otonomi (pembangunan daerah tidak akan berhasil dengan baik apabila pemerintah pusat tidak memberikan otonomi daerah yang tepat).

Dalam UUD 1945 pasal 18 menyebutkan bahwa proses pembagian daerah Indonesia adalah atas dasar daerah besar - kecil dengan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan juga mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam kaitan dengan ini, Istanto (1968) menegaskan bahwa konsekuensi terhadap pasal tersebut terkait dengan 4 aspek yaitu *pertama*: daerah tidaklah bersifat *staat*, *kedua*: wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam propinsi-propinsi dan propinsi ini kemudian dibagi kedalam daerah-daerah yang lebih kecil, *ketiga*: daerah ini bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif, dan yang *keempat*: di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara.

Pemahaman yang muncul menunjukan bahwa Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang didesentralisasikan kemudian terjabar dengan hal ketentuan dalam Undang-Undang no.5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah (*Sujanto 1990*). Implikasi yang muncul dari pemahaman ini adalah adanya sisi pemahaman konseptual bahwa otonomi yang seluas-luasnya berarti memperluas otonomi suatu daerah sampai dalam nilai tingkat yang paling rendah sekalipun (*Sujanto, 1983*). Artinya, penyelenggaraan otda dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan proses pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat - daerah (*Ketetapan-ketetapan MPRRI hasil Sidang Istimewa tahun 1998*).

Konsekuensi adanya nilai ketimpangan antar daerah pada dasarnya tak bisa terlepas dari tuntutan proses pertumbuhan (*Sjafrizal 1997*). Artinya, laju prestasi pertumbuhan yang pernah dicapai ternyata tidak memberikan kontribusi optimal pada pemberdayaan otda. Bahkan, selama periode tahun 1973-1993 justru terjadi lonjakan ketimpangan (*ibid, 1997*). Salah satu faktor riil yang menjadi penyebab dalam ketimpangan itu adalah adanya mekanisme pasar karena kegiatan ekonomi terfokus di suatu tempat tertentu (*Dekiawan, 1999*). Kecenderungan ketimpangan itu ternyata tidak hanya terfokus di antar daerah, tapi di dalam internal daerah-pun ada gap (*Sukirno. 1982*).

Menurut Tim INDEF, satu fenomena yang paling menonjol dalam hubungan pusat-daerah adalah ketergantungan daerah yang cukup tinggi, terutama dalam hal keuangan (*Messi, et.al., 1998*). Untuk itu, terkait hal perimbangan keuangan pusat-

daerah harus memperhatikan sejumlah prinsip, *pertama*: perimbangan keuangan pusat-daerah harus menganut prinsip bahwa daerah adalah “pelaksana”, sedangkan pusat adalah “pembuat” penetapan kebijaksanaan umum, *kedua*: pengklasifikasian dalam proses pungutan pajak oleh pusat dan daerah dihapuskan, *ketiga*: perlu mempertimbangkan potensi daerah dalam arti bahwa daerah yang bersangkutan harus memperoleh hasil dari potensi daerah yang bersangkutan, dan *keempat*: memberikan kelonggaran dan keleluasaan dalam pengolahan keuangan daerah.

Mubyarto (1999) menegaskan secara riil ada 3 ancaman ketimpangan yang harus diminimalisasi dampaknya, *pertama*: ketimpangan antar sektor (industri dan pertanian), *kedua*: ketimpangan antar golongan ekonomi, dan *ketiga*: ketimpangan antar daerah. Format ketimpangan antar daerah sangat dirasakan pada sekitar awal kemerdekaan yaitu dalam bentuk ketimpangan ekonomi dan sosial terutama untuk kawasan dikotomi “Jawa” dan “luar Jawa”, lalu “Jawa” dan “luar Jawa-Bali” dan sejak 5 - 10 tahun terakhir bergeser menjadi ketimpangan antara “Kawasan Barat Indonesia (KBI)” dengan “Kawasan Timur Indonesia (KTI)”. Konsekuensi dalam pemahaman dan analisis tentang ketimpangan antar daerah pada dasarnya terfokus pada strategi penyusunan program-program menghapus kemiskinan (*ibid*, 1999).

Realitas, bahwa isu tentang otda *versus* kendali pusat ada di hampir semua negara yaitu tidak hanya di negara berkembang seperti Indonesia. Meski demikian, sampai pertengahan tahun 1998, isu ini tak begitu mencuat dalam “peta” ekonomi-politik di Indonesia yang disebabkan keberhasilan pemerintah orde baru dalam menciptakan suatu pandangan di daerah bahwa bekerja sama dengan pusat dirasa lebih bermanfaat dari pada harus bersikap “konfrontasi” (Amal, 1985). Selain itu,

menurut Devas (1989) bahwa ada 4 faktor yang mendukung konseptual "terpusat", *pertama*: pengaruh budaya Jawa bahwa kekuasaan itu "tunggal", *kedua*: adanya kekhawatiran tentang nilai ancaman bahaya ketahanan nasional dari pelimpahan wewenang, *ketiga*: pesimisme tentang kemampuan dan potensi daerah yang dikaitkan dengan efektifitas, dan *keempat*: keinginan untuk mengoptimalkan dana pusat.

BAB III METODE PENELITIAN

Pembahasan dalam bab ini lebih menitikberatkan pada kajian metodologinya yang tidak lain menjadi spesifikasi utama untuk menjelaskan prosedural penelitian. Secara eksplisit, kajian bab ini mengacu pada pemahaman tentang bidang penelitian, bentuk penelitian, sumber data, dan teknik analisis.

A. Bidang Penelitian

Fokus penelitian ini adalah mengkaji secara komprehensif tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan otda dengan penekanan aspek sosio - ekonomi - budaya. Dengan demikian dapat disampaikan bahwa orientasinya adalah terkait dengan aspek pemahaman komprehensif tentang otda terhadap aspek urusan dan kewenangan, aspek kelembagaan, aspek personel, aspek perwakilan, aspek manajemen, dan aspek keuangan (*Simanjuntak, 1999*), termasuk juga kondisional tentang ketimpangan *asset*, potensi, sumber daya dan kemakmuran, serta hal kontribusi internal. Dari beragam aspek itu akan dipadukan dengan model analisis SWOT untuk lebih mengkaji berbagai aspek makro yang melingkupinya.

Meski demikian kajian penelitian ini tetap terkait dengan aspek-aspek lain yang terfokus dengan aspek strategi dan kebijaksanaan otda secara berkelanjutan. Konseptual otda memang menjadi suatu nilai kajian yang sangat menarik dalam beberapa tahun terakhir (*Katharina, 1998*). Oleh karena itu, bidang penelitian ini

sangat menjanjikan dan prospektus yaitu tidak saja terkait dengan pemda, tapi juga pemerintah pusat dan masyarakat di daerah untuk memacu *bargaining*-nya.

Alasan rasional terhadap urgensi penelitian di bidang otda pada dasarnya tak bisa terlepas dari sejumlah faktor yang mendasari lahirnya otda itu sendiri, yaitu: proses pelaksanaan demokrasi, peran serta dan pemberdayaan masyarakat, proses pemerataan perwakilan, pemanfaatan potensi dan keragaman daerah, serta proses pemberdayaan perwakilan daerah (Ismangil, 2001). Meski ada keyakinan terhadap urgensi penelitian di bidang otda, namun tidak jarang apa yang dihasilkan dalam proses penelitian tersebut juga banyak mengalami sisi kekurangan. Alasan rasional dari proses kekurangan ini yaitu karena masih belum tergalinya semua potensi dari konflik otda di sejumlah daerah (terkait dengan proses realisasi otda yang masih 1 tahun berjalan). Oleh karena itu, hal ini justru menjadi pertimbangan bagi realisasi penelitian selanjutnya.

Mengacu pada kajian tentang urgensi penelitian di bidang otda, bahwa salah satu faktor utama yang juga mendasarinya yaitu karena otda menuntut adanya nilai perubahan, bukan hanya di bidang kewenangan, tapi juga sisi keuangan, SDM dan perwakilan daerah. Oleh karena itu, proses utama dalam hal kajian penelitian pada sektor otda tak lain adalah memantau dan mengkaji ~~atas~~ semua proses perubahan yang terjadi yaitu pra dan pasca realisasi otda. Dengan kata lain, kajian ini sangat terkait dengan proses waktu pelaksanaan otda itu sendiri.

B. Bentuk Penelitian

Penelitian ini merupakan studi evaluasi dengan menekankan pada proses pendekatan metodologi kualitatif dengan fokus pada analisis induktif yang terkait dengan kajian pustaka. Patton (1980) menegaskan bahwa suatu analisis induktif dapat dilakukan dengan satu karakteristik kasus. Kebijakan otda merupakan kasus yang sangat krusial dalam kajian 5 tahun terakhir ini. Oleh karena itu, kasus ini bisa diterapkan untuk mengetahui secara lebih mendalam tentang implikasinya bagi peningkatan peran sosio-ekonomi-budaya dan proses keterkaitannya dengan perbaikan serta kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, pertimbangan lain yang juga mendasari kajian - penelitian dengan analisis induktif yaitu jika kasus yang sedang terjadi adalah kasus-kasus yang lebih baru (permasalahannya) sehingga data-data kuantitatif masih belum tersedia secara komplit. Meskipun demikian, bukan berarti kasus-kasus yang baru, termasuk juga dalam hal ini adalah kasus otda tidak bisa dikuantitatifkan. Pemahaman ini secara tak langsung menunjukkan bahwa kajian tentang otda menjadi sesuatu yang sangat relevan untuk ditelaah melalui analisis induktif.

Adanya pemahaman tentang analisis induktif dan juga kaitannya dengan sisi penelitian otda, Fraenkel dan Wallen (1993) menegaskan bahwa keterpaduan pada sisi proses pengkajian yang sistematis terhadap kasus-kasus yang baru secara tidak langsung menunjukkan tentang model penelitian yang bersifat "explanatory study". Secara umum hal "explanatory study" yang terkait dengan penelitian otda memang tidak sedikit dan salah satunya yaitu hasil kajian Yayasan Indonesia Forum yang bekerja sama dengan USAID / OTI (*Office of Transitional Initiatives*). Publikasi

dari bentuk kerja sama tersebut yaitu khususnya dalam pembahasan tentang kajian aspek finansial otda.

Secara spesifik, bahwa penelitian tersebut memfokuskan pada potret finansial (aspek kebutuhan dan kapasitas fiskal) yang terdiri dari 3 aspek yaitu *pertama*: memotret PAD (termasuk kontribusinya terhadap APBD, dampak pemberlakuan UU no.18 tahun 1997, dan juga upaya yang telah dilakukan pemda untuk memacu PAD), *kedua*: aspek administrasi keuangan daerah yang berkaitan dengan proses pembahasan yang pertama, dan *ketiga*: menaksir besarnya nilai penerimaan daerah (dana perimbangan), terutama terkait dengan besarnya bagian daerah, simulasi dari DAU dan faktor-faktor lain yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan nilai besarnya alokasi dana tersebut.

C. Sumber Data

Untuk mendukung pada pencapaian tujuan penelitian yang menekankan pada pendekatan metodologi kualitatif dengan fokus analisis induktif dalam penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah berbagai sumber - data pustaka yang terkait dengan data-data sekunder yaitu tidak saja data yang terfokus tentang program dan kebijaksanaan otda, tetapi juga data-data yang menyangkut berbagai hal informasi tentang karakteristik sosio-ekonomi-budaya dan dampak negatif yang muncul dari pelaksanaan otda selama ini (implikasi *social cost*-nya).

Meski demikian tak tertutup kemungkinan untuk mendapatkan "data primer" dalam bentuk wawancara dengan berbagai pihak yang terkait dengan strategi dan kebijaksanaan otda. Proses wawancara tersebut bisa dalam bentuk terstruktur atau

juga wawancara secara tidak langsung. Acuan untuk mendapatkan data primer ini tidak lain adalah upaya untuk lebih memperoleh "keakuratan data" dan juga proses pendalaman terhadap permasalahan yang ada. Selain itu, kajian tentang berbagai hasil penelitian sebelumnya dan juga hasil publikasi melalui berbagai jurnal atau media massa juga sangat diperlukan.

Secara eksplisit, penelitian ini banyak memanfaatkan data sekunder dari BPS yaitu buku Jawa Tengah dalam angka berbagai terbitan. Adapun pemilihan sampel Jawa Tengah lebih banyak didasarkan pada fakta bahwa pertumbuhan PDRB Jawa Tengah dalam kurun waktu tahun 1994 - 1999 (pra pelaksanaan otda) relatif telah mengalami peningkatan yang signifikan (*lihat tabel 3.1*). Oleh karena itu, realisasi otda tentunya bisa menjadi aspek perbandingan yaitu khususnya pra pelaksanaan dan juga pasca pelaksanaannya.

Tabel 3.1 PDRB Jawa Tengah tahun 1994 - 1999 (miliar rupiah).

No	Jenis	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Rata-2
1	Pertanian	7.782 (21,41)	8.211 (21,05)	8.487 (20,28)	8.216 (19,05)	7.940 (20,74)	8.163 (20,74)	8.133 (20,55)
2	Pertambangan dan Galian	433 (1,19)	472 (1,21)	528 (1,26)	587 (1,36)	545 (1,43)	576 (1,46)	524 (1,33)
3	Industri Pengolahan	11.322 (31,15)	12.260 (31,43)	13.328 (31,84)	13.780 (31,79)	11.707 (30,76)	12.037 (30,58)	12.406 (31,26)
4	Listrik, Gas, dan Air bersih	265 (0,73)	304 (0,78)	346 (0,83)	394 (0,91)	438 (1,07)	450 (1,14)	366 (0,91)
5	Bangunan	1.689 (4,65)	1.808 (4,03)	2.011 (4,61)	2.139 (4,96)	1.463 (3,82)	1.626 (3,13)	1.789 (4,20)
6	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	7.581 (20,86)	8.338 (21,37)	9.034 (21,68)	9.612 (22,29)	8.747 (22,98)	9.016 (22,91)	8.721 (22,02)
7	Pengangkutan dan Komunikasi	1.379 (3,79)	1.511 (3,87)	1.705 (4,97)	1.767 (4,10)	1.765 (4,64)	1.947 (4,95)	1.679 (4,39)
8	Kecelakaan, Persewaan, dan Jasa Perumahan	1.869 (5,14)	1.974 (5,06)	2.115 (5,02)	2.283 (5,29)	1.503 (3,95)	1.859 (3,96)	1.884 (4,74)
9	Jasa-Jasa	4.026 (11,08)	4.136 (10,60)	4.307 (10,29)	4.420 (10,25)	3.996 (10,50)	3.998 (10,13)	4.147 (10,47)
	PDRB							

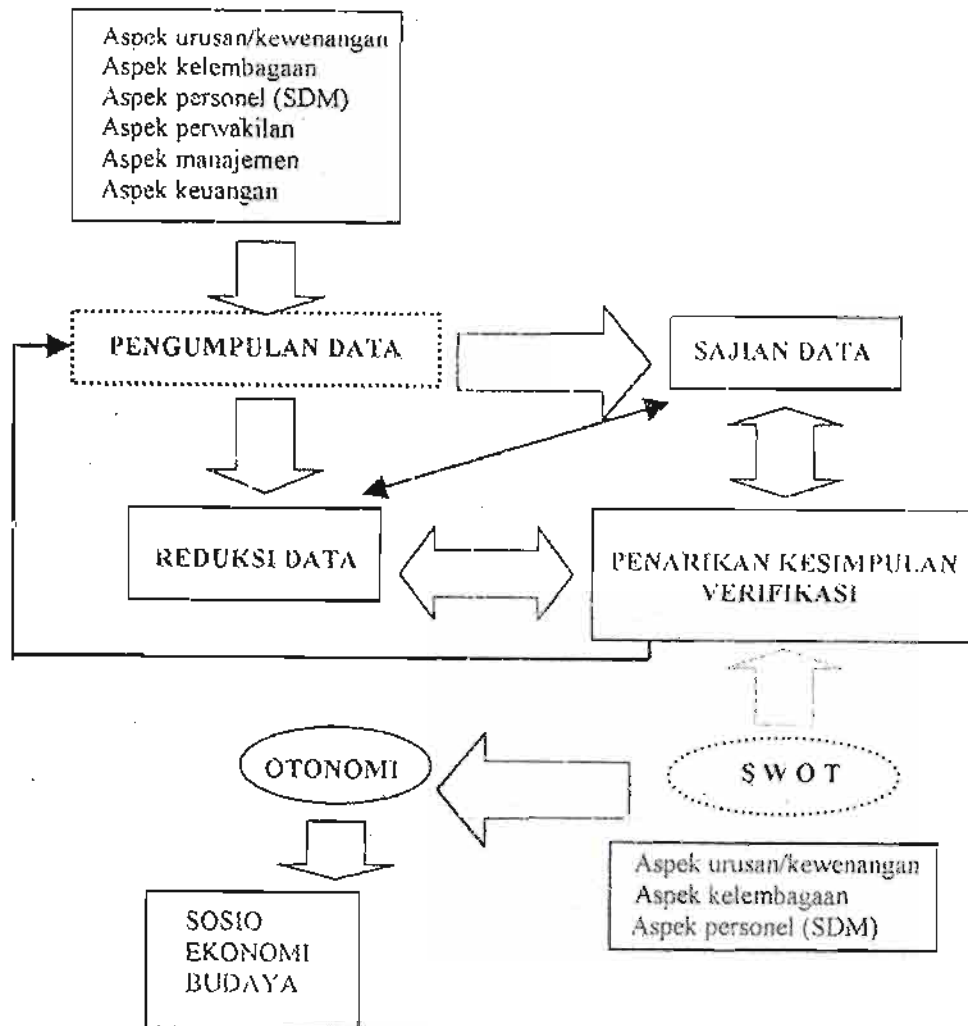
Sumber: Jawa Tengah dalam angka berbagai terbitan.

Selain itu, kaitan tentang pentahapan keluarga sejahtera juga menjadi alasan tersendiri dalam memilih Jawa Tengah sebagai sampel penelitian ini.

D. Teknik Analisis

Sesuai dengan pola studi yang menekankan pada sisi pendekatan metodologi kualitatif dengan fokus utama analisis induktif, maka aktifitas analisis dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data. Adapun data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data dalam bentuk diskripsi dan juga refleksi yang kemudian memunculkan suatu reduksi data dalam bentuk pokok-pokok temuan dan proses selanjutnya dikembangkan penyajiaannya secara naratif (Sutopo, 1993). Reduksi dan penyajian data merupakan dua komponen analisis yang dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data, sedang komponen yang ketiga yaitu penarikan kesimpulan. Adapun proses ke-3 komponen itu dilakukan berinteraksi sehingga menghasilkan kesimpulan komprehensif (*lihat bagan 3.1*).

Bagan 3.1 Model analisis interaktif SWOT dan Otonomi daerah



Secara eksplisit, bahwa proses ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Indonesia Forum yang bekerja sama dengan USAID / OTI terutama dalam proses penelitiannya tentang kajian aspek finansial otda. Meski model pada penelitian ini mempunyai kelemahan tapi hal spesifikasi terhadap tujuan dan akses manfaat yang dicapai tak terabaikan. Oleh karena itu, kelemahan model penelitian ini justru menjadi acuan untuk membentuk model penelitian lainnya yang kiranya lebih memberikan gambaran yang spesifik terhadap permasalahan yang diungkap.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pembahasan dalam bab ini lebih menekankan pada sisi kajian tentang hasil penelitian dan juga berbagai permasalahan yang muncul. Adapun orientasi utama pada pembahasan ini adalah mencari spesifikasi permasalahan dan juga implikasi bagi penelitian lebih lanjut.

A. Proses Otda

Secara umum, kajian dan juga penelitian tentang otda pada dasarnya tidak bisa terlepas dari tuntutan aspek finansial. Oleh karena itu beralasan jika aspek finansial menjadi kajian yang sangat intens dalam 3 tahun terakhir ini, yaitu terutama sejak diberlakukannya otda pada tahun 2001. Alasan riil dalam proses identifikasi aspek finansial bagi otda yaitu karena bagaimanapun juga aktualisasi pembangunan, baik itu di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah, selalu tidak bisa terlepas dari tuntutan ketersediaan dana.

Adanya keyakinan terhadap urgensi sektor finansial dalam proses otda maka wajar jika kemudian banyak daerah yang merasa gerah atas pembagian DAU yang tidak wajar atau kurang proporsional. Pemahaman tentang realitas ketidakwajaran atau ketidakproporsionalitas dalam pembagian DAU ini yaitu terutama dikaitkan dengan potensi SDA yang dimiliki oleh daerah. Realita ini secara tak langsung justru memicu aksi kerentanan sospol. Bahkan, sementara pihak beranggapan bahwa faktor inilah yang kemudian memicu tuntutan bagi pemerintah untuk merevisi otda.

Fakta atas tuntutan revisi otda pada dasarnya menunjukkan bahwa nilai utama dalam pemberlakuan otda yaitu desentralisasi ternyata masih tidak bisa sepenuhnya menjamin terhadap kesejahteraan dan kemakmuran bagi daerah. Jadi, wajar jika kemudian proses pengkajian dan penelitian tentang otda tidak bisa hanya diselesaikan dalam tempo yang singkat sebab persoalan dan aspek perundangannya pun juga masih akan terus berkembang dan juga akan selalu diperbaharui sesuai dengan perkembangan yang ada.

Pemahaman tentang persoalan yang cenderung semakin pelik dan juga problem perundangan yang masih menuai tuntutan publik (baca: tekanan bagi pemerintah pusat untuk melakukan revisi perundangan otda) secara eksplisit menunjukkan bahwa pembatasan masalah dalam penelitian ini sosial-ekonomi-budaya dengan sisi ketiga aspeknya yaitu: aspek urusan/kewenangan, aspek kelembagaan, dan aspek personel (SDM) pada dasarnya merupakan suatu penjabaran dari persoalan tentang finansial bagi pelaksanaan otda.

Mengacu pada keyakinan tentang keterkaitan keenam aspek tersebut dan juga penelitian tentang urgensi sektor finansial bagi keberhasilan program kebijakan otda (*Kaho, 1982; Thoha, 1985; Hoessein, 1993, dan Simanjuntak, 2000*), maka semua pembahasan dalam bab ini akan dikembalikan pada aspek penekanan sektor finansial. Artinya kajian tentang keenam aspek dan juga hal proses sosio-ekonomi-budaya tidak akan terlepas dari bagaimana keterkaitan dengan sektor finansialnya, termasuk juga pada hal ini adalah bagi hasil SDA untuk tiap daerah (*lihat tabel 4.1*). Dengan kata lain hal kesatuan pemahaman tentang sektor finansial akan lebih mempermudah memahami pembahasan.

Tabel 4.1 Bagi hasil SDA untuk daerah propinsi dan kabupaten/kota (juta rupiah)

No	Nama Propinsi	MIGAS			Hasil Tambang	Hasil Hutan	Hasil Ikan	Total SDA
		Minyak	Gas	Total				
1	Aceh	268.717	36.256	304.674	0	55.882	2.650	365.206
2	Sumut	32.825	4.434	37.259	0	32.683	4.505	74.447
3	Sumbat	0	0	0	11.437	24.055	3.710	39.202
4	Riau	974.890	131.682	1.106.572	9.448	51.496	1.855	1.169.371
5	Jambi	7.353	993	8.346	0	23.505	1.590	33.441
6	Sumsel	109.063	14.732	123.795	54.488	47.268	2.650	228.201
7	Bengkulu	0	0	0	4.583	6.445	1.060	12.088
8	Lampung	0	0	0	45	4.109	1.855	6.009
9	DKI Jkt	0	0	0	0	0	0	0
10	Jabar	266.225	35.960	302.185	262	14.596	6.890	323.733
11	Jateng	2.710	366	3.076	0	78.082	9.275	90.433
12	DI Yogya	0	0	0	0	100	1.325	1.595
13	Jatim	3.446	466	3.912	206	23.322	9.805	37.245
14	Kalbur	0	0	0	2.187	79.863	1.855	83.905
15	Kalteng	0	0	0	9.217	129.633	1.590	140.439
16	Kalsel	2.128	287	2.415	45.734	19.669	2.650	70.467
17	Kaltim	513.405	69.299	582.344	140.172	194.626	1.855	918.998
18	Sulut	0	0	0	7.860	1.385	1.855	23.570
19	Sulhng	0	0	0	0	15.525	1.325	16.850
20	Sulsel	0	0	0	30.644	3.076	6.095	39.815
21	Sul. Tengg	0	0	0	4.033	5.479	1.325	16.850
22	Bali	0	0	0	0	71	2.385	2.456
23	NTB	0	0	0	0	5.437	1.855	7.292
24	NTT	0	0	0	0	2.255	3.445	5.700
25	Maluku	1.655	224	1.879	13.020	26.478	1.325	42.701
26	Irian Jaya	21.428	2.894	24.322	325.845	60.305	2.650	413.123

Sumber: LPEM - UI (dalam Simanjuntak, 2000).

Dari tabel diatas menunjukan bahwa potensi SDA menjadi andalan bagi daerah. Artinya, daerah yang kaya akan potensi SDA-nya secara tidak langsung sangat beralasan untuk menuntut alokasi anggaran (DAU dan DAK) yang lebih besar dibanding dengan daerah lain yang secara alamiah memang tidak atau kurang berpotensi dalam ketersediaan SDA-nya. Alasan rasional terhadap tuntutan ini yaitu karena hal pertimbangan pemasukan APBD untuk mendukung program dan proyek pembangunan di daerah.

Selain itu, ada keyakinan bagi daerah bahwa otda tidak lain adalah sisi tuntutan bagi pemberdayaan sektor perpajakan. Adanya keyakinan ini, maka tidak salah jika kemudian sejak diberlakukannya otda ternyata justru memacu

daerah untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi perpajakan. Disatu sisi hal memang dibenarkan sebab bagaimanapun juga daerah dituntut untuk mandiri, tapi disisi yang lain fenomena ini bisa menjadi boomerang sebab bukan tidak mungkin perpajakan yang diciptakan daerah berbenturan dengan kepentingan perpajakan pusat. Dengan kata lain, bisa saja dari fenomena ini muncul pajak ganda dan ini tentunya sangat menyulitkan bagi para pelaku bisnis.

Kekhawatiran terhadap fenomena ini memang telah terjadi, yaitu saat Kadin menyampaikan keberatannya kepada pemerintah pusat dan daerah atas keluarnya sekitar 1.060 perda bermasalah di sejumlah daerah. Adapun proses tindaklanjut dari aksi keberatan ini ternyata membuahkan hasil yaitu dengan dihapuskannya sejumlah perda bermasalah tersebut. Fakta ini hanyalah salah satu contoh konkret tentang bagaimana realisasi otda justru dipersepsikan tak sesuai dengan yang semestinya dan inipun belum termasuk sejumlah problem otda yang lainnya (yang mungkin belum muncul ke permukaan).

Terkait dengan fakta diatas, maka apa yang dilakukan daerah dengan antusiasnya membuat dan atau menciptakan (dan bahkan bukan tak mungkin merekayasa atau mengada-adakan) perda tidak lain adalah tuntutan riil dalam proses pemberlakuan otda itu sendiri. Alasannya yaitu karena ketika realisasi otda diberlakukan maka secara otomatis ini mengharuskan bagi orang-orang di daerah untuk merubah cara pandang dan pola pikirnya. Keharusan ini tidak hanya bagi masyarakat awam, tapi juga politisi dan birokrat. Bahkan, terkait dengan hal ini Mulyanto (1999) menegaskan tentang perbedaan prinsip antara

sikap birokrat yang konservatif dan sikap birokrat yang lebih proaktif dimana antara keduanya jelas mempunyai perbedaan yang signifikan (*lihat tabel 4.2*).

Tabel 4.2 Perbedaan sikap birokrat konservatif dan proaktif

Birokrat Konservatif	Birokrat Proaktif
<ul style="list-style-type: none"> • Keteraturan dan kepatuhan (selalu sesuai dengan prosedural), • Memperpanjang proses, terutama karena alasan diatas, • Status quo – rutin (cenderung untuk lebih berjalan apa adanya) • Pengendalian (dalam semua hal agar tercipta status quo), • Tidak berbuat salah dan atau selalu ingin mencari kondisi aman, • Menghindari beda pendapat karena tuntutan status quo dan keamanan, • Penekanan pada efisiensi karena aspek minimalisasi anggaran, • Orientasi pada pengurangan biaya dan lebih suka anggaran yang terstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Terobosan dan pembaruan (tanpa harus meninggalkan prosedural yang hakiki), • Memperpendek proses dengan asumsi tidak melanggar prosedural, • Dinamis – kreatif – inovatif (memacu adanya jalinan proses yang terpadu) • Pemberdayaan (untuk memacu proses pembelajaran semua elemen yang ada, • Berani mengambil resiko karena proses keyakinan yang sangat kuat (rasional), • Melontarkan (beda) pendapat karena hal pemberdayaan dan proses keterpaduan, • Penekanan pada efektifitas untuk lebih memacu proses produksi yang terbaik, • Orientasi pada peningkatan pendapatan dan cenderung moderat dalam alokasi

Sumber: Mulyanto, A (1999), Model sinergi di BUMN, Jakarta, Bisnis Indonesia.

B. Aspek Urusan/Kewenangan

Salah satu hal yang paling mendasar dari pelaksanaan otda yaitu aspek pelimpahan wewenang (kewenangan) atau urusan dari pusat ke daerah. Meski ini bukan sesuatu yang frontal, tetapi proses perubahan dalam pelimpahannya masih cenderung setengah hati. Alasan utama yang mendasari fenomena ini yaitu karena masih adanya keinginan pemerintah pusat untuk terus 'memiliki' semua dan atau sebagian kewenangan di daerah. Terkait hal ini, Devas (1989) menegaskan bahwa campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah masih akan terus tinggi selama nilai kepentingan-kepentingan pusat belum terpenuhi dan realitas ini secara tidak langsung mengakibatkan daerah tidak mempunyai

diskresi dalam memilih berbagai hal alternatif untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat di daerah.

Mengacu sisi kepentingan pelimpahan kewenangan, publik mengakui bahwa perbandingan otonomi daerah tingkat II lebih kecil dari pada otonomi daerah tingkat I. Selain itu, secara nasional distribusi kewenangan dan fungsi pemerintahan menunjukkan antara pemerintah pusat, Dati I dan Dati II adalah berbentuk piramida terbalik yang tidak lain mengacu the inclusive authority model dan sangat spesifik diberlakukan untuk pemerintahan yang sentralistik (Hanson, 1974).

Adanya berbagai kepentingan terhadap pelimpahan wewenang secara lebih merata, maka pemerintah telah memberlakukan UU no.5 tahun 1974. Ini tak lain dimaksudkan agar proses kewenangan yang berjalan tidak semuanya dikuasai oleh pemerintah pusat. Meski selama periode pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan, ternyata model otonomi yang demikian masih berjalan. Secara teoritik, model ini biasa disebut "model efisiensi struktural" (structural efficiency model) yang cenderung menekankan pentingnya daerah otonom untuk proses keperluan distribusi pelayanan kepada publik secara efisien. Hal ini kemudian mengharuskan pemerintah untuk campur tangan (meski dalam porsi yang lebih proporsional) dan juga melakukan kontrol. Model ini justru mengabaikan nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan di masyarakat sehingga wajar jika salah satu dampaknya adalah aspek ketimpangan dan kecemburuan sosial di semua lapisan - strata masyarakat (Halligan dan Aulich, 1998).

Secara eksplisit, model yang demikian cenderung mengacu ^{pad} hal skala prioritas tujuan dengan berbagai konsekuensi yang tak kecil (*Leemans, 1970*), yaitu *pertama*: terjadi suatu kecenderungan untuk 'memangkas' jumlah daerah otonom. Alasannya yaitu untuk meminimalisasi alokasi anggaran ke daerah yang tidak atau kurang relevan dengan kepentingan pusat, *kedua*: terjadinya suatu kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi masyarakat, yaitu khususnya melalui lembaga perwakilan di daerah (DPRD I dan II), *ketiga*: adanya kecenderungan pusat yang enggan menyerahkan kewenangan dan diskresi yang lebih besar ke daerah. Ini tidak lepas dari alasan kedua diatas, *keempat*: lebih mementingkan dekonsentrasi daripada desentralisasi terutama untuk meningkatkan proses stabilisasi dalam arti makro, dan *kelima*: munculnya suatu fenomena yang sangat kontras yaitu di satu sisi memerlukan efisiensi dalam bentuk daerah otonom yang sangat luas, dan di sisi lain daerah otonom yang luas ini akan memicu separatisme.

Adanya berbagai sisi pertimbangan diatas dan juga dalam proses lebih lanjut serta seiring tuntutan proses reformasi, aspek tekanan agar pemerintah daerah mendapat porsi kewenangan yang lebih besar ternyata makin menguat dan oleh karena itu maka pemerintah tak bisa mengelak untuk melaksanakan otda sejak tahun 2001 yang lalu. Selain itu, pertimbangan lain yang mendasari tuntutan atas pelaksanaan otda adalah proses globalisasi sebagai pecerminan atas proses untuk meminimalisasi ketergantungan, baik antar negara, individu, ataupun rakyat (*Jun dan Wright, 1996*).

Realita tekanan publik terhadap tuntutan otda sebenarnya juga tak bisa terlepas dari keyakinan Ohmae (1995) yang menegaskan bahwa otda menjadi salah satu faktor kunci atas pelaksanaan globalisasi sebab praktek sentralistik atas kewenangan justru akan menghambat kinerja, terutama di negara miskin - berkembang. Selain itu, hal keyakinan terhadap optimalisasi pemberdayaan komunitas lokal atau daerah bagi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran juga ditegaskan oleh Guibernau (1999). Bahkan, spesifikasi terhadap proses - peran daerah terhadap hasil pembangunan nasional juga mendapat dukungan dari Giddens (1990) yang menyatakan bahwa keberhasilan pembangunan tak bisa terlepas dari proses kesinambungan antara yang lokal, nasional dan juga global dalam kerangka optimalisasi semua bidang.

1. Implikasi Sosio

Secara umum diakui bahwa aspek urusan atau kewenangan dalam proses otda juga akan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap laju perubahan sosio kemasyarakatan. Padahal perubahan ini bisa terjadi dalam jangka pendek atau jangka panjang. Selain itu, yang juga harus dipahami bahwa sekecil apapun setiap perubahan yang terjadi pasti memicu proses transformasi, bukan hanya di tingkat birokrat, wakil rakyat, ataupun juga lapisan masyarakat.

Perubahan tersebut akan menimbulkan dampak positif jika diikuti dengan terjadinya peningkatan kinerja dalam arti yang luas, terutama bagi ketiga unsur penting pelaku otda, yaitu birokrat, wakil rakyat, dan lapisan

masyarakat luas. Batasan bagi prosedur pengukuran untuk masing-masing elemen tersebut tentunya berbeda. Artinya kriteria pengukuran untuk wakil rakyat tentunya berbeda dengan birokrat dan atau masyarakat. Begitu juga sebaliknya, bahwa kriteria pengukuran untuk birokrat juga berbeda dengan wakil rakyat dan masyarakat.

Terkait dengan pemahaman ini, Manan (1996) menegaskan bahwa salah satu faktor mendasar yang memacu terjadinya proses implikasi sosio ini yaitu karena adanya tuntutan keeratan hubungan pusat – daerah, yaitu misal tentang alasan mengapa propinsi diberi eksistensi dwifungsi (sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi). Padahal, secara eksplisit, ada 3 alasan utama yang terkait dengan eksistensi dwifungsi ini yaitu *pertama*: untuk memelihara hubungan pusat - daerah dalam kerangka NKRI, *kedua*: untuk menyelenggarakan otda yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah otonom yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, dan *ketiga*: untuk melaksanakan tugas pemerintahan dalam kerangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Secara konkret, pemahaman tentang aspek perubahan sosio dalam kaitannya dengan pelaksanaan otda (terutama dalam hal kewenangan) bisa mengacu pada perbandingan antara kedua UU otonomi yang berlaku pada periode sebelumnya (*lihat tabel 4.3*).

Tabel 4.3 Perbandingan UU Otda

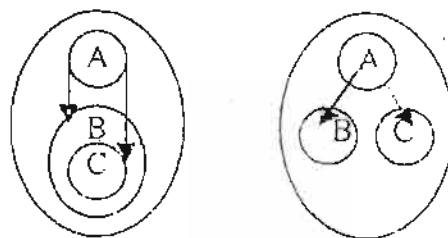
UU no.5 tahun 1974	UU no.22 Tahun 1999
Prinsip otda yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak (pasal 1 huruf f)	Pemberian aspek kewenangan otda yang didasarkan asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan juga bertanggungjawab (penjelasan UU no.22 tahun 1999, Dasar Pemikiran huruf h).
Otda adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (pasal 1 huruf c)	Otda adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (pasal 1 huruf h)
Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya (pasal 1 huruf b)	Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI (pasal 1 huruf e)
Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau Kepala Instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah (pasal 1 huruf f)	Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah (pasal 1 huruf f)
Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan NKRI sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (pasal 1 huruf e)	Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI (pasal 1 huruf i)
Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan daerah (pasal 13 ayat 1)	Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan dewan perwakilan daerah, selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah (pasal 1 huruf b dan c) dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah (penjelasan pasal 16 ayat 2)

Sumber: Culla, A.S (2000), Otonomi daerah dalam tinjauan politik, *Usahawan*, no.4, tahun xxxix, april, hal. 14-20.

Dari tabel diatas secara tidak langsung menunjukan bahwa proses otda tidak semudah yang dibayangkan dan ternyata realisasinya sangatlah terkait dengan kesadaran dan juga pemahaman serta keyakinan publik agar tidak

mendefinisikan otda dalam arti yang sangat sempit. Oleh karena itu, sangatlah beralasan jika pemahaman tentang kedua UU otda diatas secara massal memang perlu untuk lebih disosialisasikan kepada publik sehingga akan meminimalisasi terjadinya pemahaman minor tentang pelaksanaan otda. Secara eksplisit, pemahaman atas kedua UU tersebut dapat terlihat dalam bagan berikut:

Bagan 4.1 Format tatanan pemerintahan dari kedua UU Otda



Ket: A = Pemerintah
 B = Daerah Propinsi
 C = Daerah Kabupaten / Kota
 —————> = Dekonsentrasi
 - - - - -> = Desentralisasi

Dari bagan diatas menunjukan bahwa otda bukan hanya mengacu pada proses desentralisasi tapi juga terkait dengan pembagian kekuasaan (*division of power*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan secara lebih baik (*Manan, 1996*).

2. Implikasi Ekonomi

Aspek pelimpahan urusan atau kewenangan dalam hal pelaksanaan otda tentunya juga menimbulkan implikasi bagi bidang ekonomi, tidak saja di pusat tapi juga di daerah. Oleh karena itu, terkait dengan hal ini, paling tidak

ada sembilan faktor yang mengarah pada implikasi ekonomi selama realisasi pelaksanaan otda (Hossein, 2000) yaitu *pertama*: hal konsekuensi terjadinya perubahan model pemerintahan dari *structural efficiency model* ke *local democracy model* yang tidak lain mengarah pada akumulasi akses perekonomian daerah. Alasan riil yang mendukungnya yaitu karena *local democracy model* lebih menghargai nilai-nilai demokrasi dan aspek realita kemajemukan masyarakat.

Daerah otonom, sebagai konsekuensi pelaksanaan otda, memiliki kemampuan dan keabsahan untuk melakukan *local choice* dan *local voice* yang membedakan dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, fakta ini secara tak langsung akan sangat memungkinkan bagi daerah otonom untuk lebih bangkit memacu kinerja perekonomian internalnya. Implisit, keberhasilan dalam memacu perekonomian internal adalah peningkatan kesejahteraan bagi masyarakatnya (yang terkadang juga terdiri dari aspek kemajemukan)

Kedua: adanya konsekuensi dari proses pelaksanaan desentralisasi yang tidak lain mewujudkan otonomi daerah dan daerah otonom. Adapun proses lebih lanjut dari konsekuensi ini adalah peluang bagi daerah secara menyeluruh untuk mengoptimalkan semua aset dan potensi yang dimiliki, yaitu tidak saja potensi alam (SDA), tapi juga potensi manusianya (SDM). Meski demikian, optimalisasi ini bukan sesuatu yang mudah sebab acuan untuk mendukung pencapaian tersebut juga masih harus mendapat support dari semua elemen yang ada yaitu tidak saja dari birokrat, wakil rakyat tapi juga masyarakat (sebagai subyek dan obyek).

Ketiga: pelaksanaan desentralisasi mempengaruhi terjadinya proses penciptaan political variety dan structural variety sesuai dengan hal potensi dan kondisi yang ada di daerah setempat. Konsekuensi terjadinya *political* dan *structural variety* ini tentunya juga akan mempengaruhi berbagai sisi kerangka kebijakan di daerah, termasuk juga dalam hal ini yaitu kebijakan bagi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Yang juga harus diperhatikan bahwa *political-structural variety* ternyata juga memicu terjadinya ancaman sosial - politik. Oleh karena itu, dualisme dalam proses ini secara tidak langsung menuntut adanya nilai pemahaman yang spesifik sebab jika tidak maka justru dikhawatirkan akan memicu dampak negatif.

Keempat: status otonom mengharuskan terjadinya hubungan yang tidak hirarkis antar daerah. Disatu sisi hubungan ini sangat memungkinkan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi internal yang ada. Di sisi lain, hubungan ini juga sangat memungkinkan terjadinya kerawanan sebab bukan tidak mungkin hubungan yang tidak berhirarki akan memicu aspek egoisme kedaerahan. Oleh karena itu, kondisi ini harus diperhatikan sebab jika tidak maka harapan terhadap peningkatan kinerja perekonomian justru akan sirna dan ini dengan sendirinya akan merugikan daerah.

Kelima: hal aktualisasi demokrasi ekonomi pada pelaksanaan otda sangatlah memungkinkan bagi daerah untuk mencari celah-celah yang bisa mengoptimalkan perekonomiannya. Meski hal ini penuh dengan prospek, tetapi tantangannya juga tidak kecil. Paling tidak, orientasinya yaitu terkait dengan bagaimana meminimalisasi dampak negatif yang muncul. Padahal,

dampak negatif tersebut baru terasa ketika prosesnya sudah berjalan. Fakta ini bisa dilihat dari kasus realisasi otda yang ternyata ketika baru mencapai setahun pelaksanaannya telah menuai berbagai kritikan, termasuk juga hal ancaman kemerdekaan sejumlah daerah. Oleh karena itu, demokrasi dalam arti yang luas memang memungkinkan bagi peningkatan kesejahteraan.

Keenam: penjelmaan dari pasal 18 UUD 1945 sebagai roh realisasi otda seharusnya memang sangat memungkinkan bagi daerah untuk dapat mencari dan memetakan kekuatan-kekuatan yang dimilikinya, yaitu tidak saja kekuatan internal, tetapi juga kekuatan eksternal (yang belum tergal). Ini mengisyaratkan adanya proses pemahaman tentang sinergi semua pihak yaitu tidak saja pemerintah daerah (khususnya), tapi juga pemerintah pusat pada umumnya untuk lebih memberikan akses peluang bagi daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Jadi, ada peluang dan sekaligus ancaman dari realisasi roh pasal 18 UUD 1945 yang menjiwai pelaksanaan otda.

Ketujuh: aktualisasi terhadap tuntutan untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip *good governance* dengan elemen-elemen akuntabilitas dan transparansi serta *participatory democracy* sangat mendukung bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih. Padahal pemerintahan yang bersih akan mendukung terhadap kelancaran pembangunan di daerah dan juga acuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah.

Kedelapan: terkait dengan faktor ketujuh diatas, maka hal realisasi otda secara tidak langsung menuntut terjadinya perampingan birokrasi dan ini

tentunya menjadi sesuatu yang sangat bagus bagi proses optimalisasi – efisiensi. Meski demikian, perampingan ini juga memicu kecemasan yaitu dalam bentuk pengurangan SDM. Dengan kata lain, ada konsekuensi yang tidak kecil ketika daerah melaksanakan proses perampingan sebagai suatu konsekuensi riil atas pelaksanaan otda. Yang juga harus diperhatikan akses utama dari perampingan yaitu terjadinya orientasi perubahan yaitu proses – orientasi pada misi (*mission driven*) dengan cara meninggalkan birokrasi versi Max Weber yang sangat terfokus pada sisi aturan – prosedural (*rules driven*).

Kesembilan: aspek pengawasan yang kecil atas pelaksanaan otda, yaitu terutama dari pemerintah pusat tentunya akan sangat memungkinkan bagi daerah untuk mencari berbagai terobosan yang lebih segar dan berani. Dengan kata lain, realisasi otda tak harus mematikan prakarsa daerah yang acuananya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakatnya.

3. Implikasi Budaya

Yang tidak bisa terlepas dari proses realisasi otda, terutama dalam kaitan dengan aspek urusan atau kewenangan yaitu implikasinya dalam hal budaya, tidak saja budaya di lingkungan birokrat, tetapi juga wakil rakyat, dan masyarakat secara umum. Terkait hal ini maka salah satu hal implikasi budaya yang sangat relevan untuk dipaparkan dari tindak lanjut otda yaitu terjadinya perubahan kinerja dan kepuasan kerja. Mengacu pada proses ini, Shety (1978) menegaskan bahwa terjadinya aspek perubahan dalam proses urusan atau

kewenangan secara tidak langsung akan mempengaruhi proses budaya yang terkait dengan komitmen, kinerja dan kepuasan kerja.

Selain itu, orientasi dalam perubahan urusan atau kewenangan juga akan memicu terbentuknya jaringan (network) baru, tidak hanya di lingkup organisasi yang baru tapi juga organisasi yang sudah ada (*Marsden, 1983*). Dengan kata lain ini akan semakin memperkuat terbentuknya suatu budaya sebab bisa diidentikan perubahan itu adalah suatu magnet (*Yukl dan Falbe, 1991*). Meski demikian bukan berarti kemudian terjadinya perubahan pada aspek budaya tersebut lalu secara drastis memicu terjadinya peningkatan kinerja sebab pada proses awalnya justru akan menurunkan, terutama pada proses penyesuaian diri (dan bukan tak mungkin pada tahap awal ini justru banyak memicu konfrontasi).

C. Aspek Kelembagaan

Setelah pembahasan tentang aspek urusan / kewenangan, maka aspek lain yang juga tak kalah pentingnya yaitu aspek kelembagaan. Secara eksplisit, bahwa pembahasan tentang aspek kelembagaan tidak bisa terlepas dari kajian tentang aspek urusan / kewenangan sebab bagaimanapun juga antara keduanya terjadi sinergi yang mengikat. Artinya, bahwa aspek urusan / kewenangan tidak mungkin berdiri sendiri tanpa adanya aspek kelembagaan. Sebaliknya, bahwa aspek kelembagaan tak mungkin akan berjalan jika tak ada aspek kewenangan.

Adanya pemahaman yang sangat kompleks dalam memahami sinergi antara aspek urusan / kewenangan dengan aspek kelembagaan maka faktor lain

yang juga harus diperhatikan yaitu proses pengembangan karir. Pembahasan ini memang hanya terfokus bagi SDM (baca: birokrat), dan bukannya tak mungkin juga melibatkan wakil rakyat dan masyarakat secara luas. Secara eksplisist, arti utama dari aspek kelembagaan ini yaitu memfokuskan pada bagaimana proses percepatan pengembangan karir. Padahal, mengacu argumen Knowdell (1998), bahwa saat ini ada sepuluh proses yang memungkinkan terjadinya peningkatan karir di era mendatang, yaitu:

Pertama: pertanggungjawaban dan pengembangan karir. Dalam hal ini memfokuskan pada hal pentingnya pemahaman tentang bagaimana masing-masing individu untuk lebih mengetahui posisinya, terutama dikaitkan dengan urusan / kewenangan yang berlaku dan juga sisi kelembagaan yang ada (atau dibentuknya).

Kedua: pengembangan kemampuan individual. Bagaimanapun, proses kewenangan dan kelembagaan tidak bisa terlepas dari tuntutan untuk memacu pengembangan kemampuan individual. Oleh karena itu realisasi otda, terutama dalam kaitan dengan aspek kewenangan dan kelembagaan pada dasarnya yaitu bagaimana tuntutan bagi SDM daerah untuk mau dan mampu mengembangkan potensi individualnya secara lebih optimal terutama dalam kaitan dengan aspek pemenuhan pekerjaan-pekerjaan baru.

Ketiga: pengembangan komunikasi, baik verbal ataupun non-verbal. Fakta ketatnya perkembangan global memang secara tidak langsung menuntut adanya kemampuan komunikasi. Selain itu, proses peningkatan karir dalam hal pelaksanaan otda juga tidak terlepas dari bagaimana membangun komunikasi yang baik, yaitu tidak saja antar daerah, tapi juga dengan pusat. Oleh karena itu proses

pengembangan komunikasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan bagi peningkatan karir, terutama dikaitkan dengan kewenangan dan kelembagaan.

Keempat: proses penjelajahan dan adaptasi dalam semua lingkungan yang ada. Bagaimanapun juga realisasi otda telah menciptakan lingkungan baru yang mau tidak mau harus diterima oleh semua pihak. Padahal lingkungan baru tersebut belum tentu sepenuhnya bisa diterima atau sesuai dengan keinginan. Oleh karena itu, realisasi otda secara tidak langsung mengharuskan terjadinya proses penjelajahan dan juga tuntutan bagi semua pihak untuk bisa beradaptasi. Dengan kata lain kemampuan menjelajah dan beradaptasi akan memungkinkan bagi proses peningkatan karir.

Kelima: fleksibilitas yang tinggi. Acuan untuk bisa memacu kinerja di era otda pada dasarnya tidak bisa terlepas dari tuntutan fleksibilitas, yaitu tidak saja dalam aspek independensi, tapi juga aspek pengawasan, baik itu yang ada di tingkat pusat ataupun di tingkat bawah secara sistematis dan berkelanjutan. Ini memang belum banyak disadari sehingga muncul sejumlah proses keterkejutan yang jika tidak diantisipasi justru akan memperkeruh kinerja dalam prakteknya.

Keenam: proaktif terhadap perkembangan teknologi. Bagaimanapun juga, realisasi otda juga tidak bisa terlepas dari tuntutan untuk menerapkan hal-hal baru di bidang teknologi. Artinya, ketika otda di berlakukan dan juga aspek kompleksitas dalam penanganan seputar otda, maka tidak ada salahnya proses pengaplikasian teknologi-teknologi baru mulai di lakukan. Yang justru menjadi permasalahan yaitu nilai alokasi dana untuk menyediakan perangkat teknologi tersebut yang tentunya tidak sedikit. Oleh karena itu, untuk mensiasati hal ini

maka harus ada skala prioritas terhadap tuntutan aplikasi teknologi untuk dapat memacu kinerja otda.

Ketujuh: proses pembelajaran yang berkelanjutan dan sistematis. Hal utama yang pasti terjadi seiring dengan realisasi otda yaitu terjadinya sejumlah permasalahan baru, tidak saja dalam hal organisasi, tapi juga SDM, dan proses kelembagaan. Kesemua problem tersebut tidak akan mudah dituntaskan. Fakta ini tentunya sangat membutuhkan suatu proses pembelajaran dalam upayanya untuk "menuntaskan" persoalan tersebut. Padahal, proses pembelajaran tersebut tak bisa hanya dituntaskan sepihak, tetapi juga harus melibatkan semua elemen yang terkait. Dengan kata lain, realisasi otda juga mengharuskan terjadinya sisi pembelajaran secara konsisten, sistematis, berkelanjutan, dan komprehensif.

Kedelapan: meminimalisasikan semua bentuk kesalahpahaman yang mungkin terjadi. Fakta atas semua pelaksanaan regulasi baru tidak jarang justru memicu kesalahpahaman, baik antar lembaga ataupun antar pegawai. Fakta ini tak bisa kemudian diabaikan sebab akan memicu kerentanan dalam proses yang lebih lanjut, baik itu ditingkat bawahan ataupun atasan. Oleh karena itu, tak ada salahnya jika semua pihak diharapkan dapat meminimalisasi terjadinya proses kesalahpahaman. Paling tidak, asumsi ini bisa terlihat dari kasus tentang sisi kesadaran yang berlebihan atas realisasi otda yaitu dari persepsi seluas-luasnya menjadi sepuas-puasnya.

Kesembilan: penentuan beragam pilihan yang sistematis. Tidak dapat dipungkiri bahwa realisasi otda memicu terjadinya berbagai pilihan, baik dalam bentuk pilihan kebijakan ataupun pilihan perundangan. Berbagai pilihan ini tak

bisa dengan mudah kemudian ditentukan sendiri. Oleh karena itu harus ada sisi pemahaman tentang bagaimana menentukan pilihan yang terbaik dari beragam alternatif pilihan tersebut. Kesalahan dalam penentuan pilihan akan berdampak negatif bagi proses kedepan.

Kesepuluh: upaya pengembangan kemampuan internal-individu. Hal ini memang harus disadari sebab realisasi otda tidak bisa terlepas dari tuntutan untuk mengembangkan potensi masing-masing SDM. Dengan kata lain, proses pembelajaran yang sistematis dari masing-masing individu akan dapat memacu potensi pengembangan kemampuan internalnya dan ini secara tidak langsung akan menjadi acuan untuk berkiprah lebih lanjut, terutama untuk pos jabatan yang lebih tinggi. Meski ini tak mudah, namun acuannya tetap harus mendapat perhatian, tidak saja bagi pemerintah daerah, tapi juga pemerintah pusat.

1. Implikasi Sosio

Fakta tentang pentingnya aspek kelembagaan dalam pelaksanaan otda secara tidak langsung menunjukkan bahwa pembentukan kelembagaan yang baru (baik dalam bentuk pos jabatan yang baru atau pola pemekaran jabatan yang telah ada) mengakibatkan terjadinya implikasi sosio yang tak kecil. Implikasi sosio ini bisa dalam bentuk rasionalisasi pegawai, implisit pada terjadinya proses pengurangan SDM, tapi juga bisa dalam bentuk hal perekrutan pegawai baru (konsekuensi atas peningkatan pos anggaran bagi pegawai).

Kedua konsekuensi tersebut tentunya harus dikaji secara intensif, sebab jika tidak maka kerawanan terjadinya konflik akan besar. Padahal, konflik akan menghambat karir. Dengan kata lain, ada hubungan yang erat antara aspek sosio dalam bentuk kerawanan konflik dengan hambatan karir (termasuk juga kaitannya dengan perencanaan karir lebih lanjut).

2. Implikasi Ekonomi

Salah satu faktor utama yang tidak dapat dipisahkan dalam aspek kelembagaan yaitu implikasinya terhadap bidang ekonomi, yaitu tidak saja bagi SDM daerah, tapi juga perekonomian di daerah tersebut. Paling tidak, hal ini dapat terlihat dari proses perkembangan dan juga akses pemekaran pos-pos jabatan baru yang terbentuk dari realisasi pelaksanaan otda. Fakta atas pemekaran ini tentunya juga berimbas pada peningkatan pengeluaran anggaran daerah, meski di sisi lain juga akan sangat memungkinkan bagi proses peningkatan pelayanan (tidak saja kepada masyarakat tapi juga bagi investor dan pelaku bisnis lainnya).

Orientasi terhadap pembentukan dan pemekaran pos-pos jabatan itu memang diarahkan bagi peningkatan pelayanan. Artinya, jika ini dapat dilakukan dengan tepat, maka bukan tidak mungkin orientasi terhadap sisi tujuan tersebut dapat tercapai. Selain itu, aktualisasi terhadap implikasi ini juga tidak lepas dari acuan untuk mendukung proses bagi hasil yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*lihat tabel 4.4*).

Tabel 4.4 Bagian pusat - daerah dari PBB, BPHTB, dan SDA

No	Jenis Bagi Hasil dan Rincian Bagian Daerah	Pusat	Daerah
1.	Pajak Bumi dan Bangunan *	10%	90%
2.	Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan	20%	80%
3.	SDA - Kehutanan		
	a. Iuran Hak Pengusahaan Hutan (HPH) (Propinsi 16%, kabupaten/kota penghasil 64%)	20%	80%
	b. Provisi Sumber Daya Hutan (Propinsi 16%, Kab/Kota Penghasil 32%, Kab/Kota lainnya 32%)	20%	80%
4.	SDA - Pertambangan Umum		
	a. Iuran tetap (land rent) (Propinsi 16%, Kab./Kota Penghasil 64%)	20%	80%
	b. Iuran eksplorasi dan Eksploitasi (Royalty) (Propinsi 16%, Kab./Kota Penghasil 32%, Kab./Kota lainnya 32%)	80%	80%
5.	SDA - Perikanan Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan - PHP (dibagi merata ke seluruh Kab./Kota se Indonesia)	20%	80%
6.	SDA - Pertambangan Minyak ** (Propinsi 3%, Kab./Kota penghasil 6%, Kab./Kota lainnya 6%)	85%	15%
7.	SDA - Gas Alam ** (Propinsi 6%, Kab/Kota Penghasil 12%, Kab/Kota lainnya 12%)	70%	30%

Catatan: * 10% bagian pusat dari PBB dan 20% dari BPHTB itu akan dialokasikan kepada seluruh kabupaten/kota

** Pembagian setelah dipotong komponen perpajakan.

Sumber: UU no.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

3. Implikasi Budaya

Yang juga tidak kalah pentingnya dalam kaitan dengan kajian aspek kelembagaan yaitu implikasi budaya. Bagaimanapun juga, kajian ini tidak terlepas dari pemahaman tentang bagaimana implikasi budaya dalam aspek kelembagaan, yaitu tidak saja dalam hal kelembagaan di pusat, tetapi juga kelembagaan di daerah. Padahal secara otomatis, terjadinya proses tersebut akan berpengaruh pada potret budaya yang terjadi.

Adanya proses perubahan tersebut tentunya harus disikapi secara lebih arif - bijak sebab bukan tidak mungkin terjadinya perubahan tersebut dapat mempengaruhi proses kinerja yang ada. Dengan kata lain, hal konsekuensi yang tidak dapat diabaikan dalam aspek kelembagaan yaitu implikasi bagi penataan dan juga pemekaran, termasuk juga aspek budayanya. Meskipun ini tidak mudah, namun berbagai upaya yang ada harus terus dilakukan.

D. Aspek Personel (SDM)

Salah satu aspek yang juga tidak kalah pentingnya dalam mendukung keberhasilan otda yaitu pengembangan aspek personal. Ini pada dasarnya tidak bisa terlepas dari pengembangan SDM (aparatur pemerintahan). Sehubungan dengan agenda peningkatan SDM aparatur pemerintah, telah ditetapkan sasaran pembangunan yang diarahkan guna mencapai tujuan, *pertama:* terwujudnya kondisi kepegawaian yang lebih berkualitas, profesional, berkeahlian dan juga berketrampilan dan memiliki semangat pengabdian dan disiplin tinggi dalam mengemban pelaksanaan tugas, *kedua:* meningkatkan proses pembinaan dan pengembangan karier bagi aparatur secara lebih sistematis, *ketiga:* tersedianya prasarana - sarana pemerintahan yang menunjang kelancaran penyelenggaraan tugas.

Untuk bisa mencapai tujuan sasaran itu, skala prioritas diarahkan pada meningkatnya dan juga mantapnya pendayagunaan aparatur pemerintah dalam menunjang tugas kelembagaan, diantaranya adalah:

1. **Pertama:** peningkatan sejumlah prasarana dan sarana aparatur pemerintah dan kelembagaan. Orientasi terhadap peningkatan sarana - prasarana secara tidak langsung akan memacu nilai intensitas - produktifitas aparatur pemda yang nantinya akan berpengaruh terhadap nilai kinerja secara makro. Oleh karena itu, agar tidak terjadi *mis-management* dalam alokasi tugas, maka harus ada sisi diskripsi yang jelas sehingga tuntutan terhadap faktor alokasi ketersediaan sarana - prasaran menjadi mudah untuk dipenuhi, sekaligus memacu efisiensi-produktifitas.
2. **Kedua:** peningkatan sisi efisiensi aparatur pemerintah. Relevansi terhadap tuntutan peningkatan kinerja dan juga efisiensi aparatur pemerintah telah menjadi tuntutan mutlak agar pelaksanaan program - proyek pembangunan dapat lebih terealisasi secara tepat. Pemahaman terhadap akses peningkatan efisiensi ini tidak bisa terlepas dari alokasi proporsi antara kebutuhan SDM dan jumlah penduduk, terutama dikaitkan dengan kualitas layanan kepada publik. Oleh karena itu, akses peningkatan efisiensi juga harus diimbangi dengan perbaikan kualitas kesejahteraan aparatur, tentu tanpa mengurangi mutu layanannya.
3. **Ketiga:** pendidikan dan pelatihan aparatur pemerintah. Orientasi terhadap adanya tuntutan kualitas aparatur dan juga tuntutan efisiensi memang tidak mudah sebab harus ada upaya untuk mendukung pada pencapaian itu yang salah satunya dapat dilakukan dengan pendidikan dan latihan bagi aparatur pemerintah baik ditingkat pusat ataupun di daerah. Program ini akan bisa berhasil kalau ada sinkronisasi pemahaman antara pemda dan SDM-nya sebab bagaimanapun juga keterkaitan keduanya merupakan suatu faktor yang sangat penting. Selain itu, format program pendidikan dan pelatihan aparatur bukanlah suatu sistem yang dilaksanakan dalam waktu yang pendek (temporer) sebab *out put* yang dapat dicapai dari hal ini adalah berdimensi makro dan jangka panjang sehingga format pendidikan dan pelatihannya harus berkelanjutan.
4. **Keempat:** penelitian dan pengembangan bagi aparatur daerah. Tuntutan terhadap profesionalisme - efisiensi serta format pelatihan dan pendidikan bagi aparatur pemda harus didukung juga dengan model dan nilai sistem penelitian dan pengembangan aparatur secara sistematis. Selain itu hal ini juga sangatlah dimungkinkan untuk menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi yang ada. Pemahaman terhadap sinergi peran dengan perguruan tinggi didasarkan pada keterkaitan tri dharma perguruan tinggi yaitu tidak saja dalam arti akademis, tapi juga pengabdian masyarakat.
5. **Kelima:** Pengembangan informasi pemerintah. Faktor utama yang juga menjadi suatu penentu terhadap keberhasilan dalam semua bidang adalah ketersediaan informasi. Selain itu, realita *global information society* secara tidak langsung juga menuntut adanya akses ketersediaan informasi secara

mudah dan murah, tidak hanya untuk masyarakat, tetapi juga bagi semua aparatur. Oleh karena itu, agar terjadi nilai sinkronisasi kepentingan antara aparat, birokrat, wakil rakyat dan masyarakat dalam mengimplementasikan otda maka harus ada jaminan bagi ketersediaan informasi. Dengan kata lain optimalisasi terhadap sisi ketersediaan informasi akan sangat mendukung dalam pengembangan dan keberhasilan otda.

6. **Keenam:** pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan. Rangkaian agenda tersebut akan sangat mendukung terhadap implementasi otda kalau realisasinya juga didukung aspek pengawasan secara lebih sistematis dan berkelanjutan. Oleh karena itu, aspek pengawasan melekat menjadi salah satu faktor yang juga ikut berperan dalam realisasi otda. Yang juga harus dikaji adalah bagaimana agar pengawasan itu benar-benar dapat dilakukan dengan benar dan bukannya hanya bersifat temporer. Artinya hal ini sangat tergantung pada komitmen semua pihak, tidak saja bidang pengawasan saja, tetapi juga bidang lain yang terkait.

Dari keenam aspek diatas secara tidak langsung menunjukan bahwa sisi utama yang tidak bisa dilupakan dari format pelaksanaan otda dalam aspek SDM yaitu implikasi sosio, ekonomi dan budaya. Artinya, ragam pertimbangan yang harus dikaji dan disiapkan untuk mendukung keberhasilan realisasi otda tidak saja menyangkut tentang kesiapan sumber daya yang ada tetapi yang juga lebih penting adalah bagaimana langkah mengantisipasi berbagai hal yang tak diinginkan.

1. Implikasi Sosio

Pelaksanaan otda pada dasarnya mengacu pada aspek bagaimana SDM daerah, dalam hal ini adalah pegawai pemda pada khususnya dan birokrat pada umumnya, inampu merespons semua sisi tuntutan perubahan yang ada dan juga proporsi dengan jumlah penduduk. Pemahaman atas proporsionalitas antara pegawai dengan jumlah penduduk merupakan suatu konsekuensi logis dari sisi aspek pelayanan publik.

Oleh karena itu proses pertimbangan dalam hal ini juga akan sangat menentukan terhadap nilai kapasitas dan juga intensitas serta nilai kualitas layanan yang secara eksplisit akan dapat meningkatkan daya rangsang untuk memacu peran serta masyarakatnya. Padahal, aktualisasi terhadap acuan keikutsertaan masyarakat secara aktif akan sangat mendukung terhadap perolehan PAD terutama dikaitkan dengan nilai kesadaran dari masyarakat untuk memenuhi semua kewajibannya.

Salah satu alasan utama yang terkait dengan implemeniasi rasio tersebut pada dasarnya merupakan suatu konsekuensi dari laju kepadatan penduduk sehingga ini menuntut adanya spesifikasi terhadap pemenuhan pelayanan secara utuh, tidak saja dalam hal pelayanan yang terkait dengan administrasi, tapi juga akses pelayanan yang mudah - murah. Oleh karena itu, fakta terhadap kepadatan penduduk secara tak langsung membutuhkan suatu pengkajian yang spesifik agar tidak memicu *social - political cost* yang lebih mahal.

Spesifikasi terhadap tuntutan pemenuhan rasio jumlah pegawai dan jumlah penduduk memang terus diupayakan semua Pemda, yaitu selain untuk lebih memacu orientasi pengembangan dan atau pembangunan yang ada, juga terkait dengan optimalisasi peran dari masing-masing bagian sehingga dalam jangka panjang dapat terjalin suatu keterpaduan secara makro dan berkelanjutan.

Pemahaman atas tuntutan ini sekaligus menunjukkan bahwa akses terhadap rasio pemenuhan masing-masing belum optimal sehingga sangat

mungkin dalam jangka pendek akan terjadi akses akumulasi penambahan pegawai, termasuk juga dikaitkan dengan proses implementasi otda yang membutuhkan kesiapan dan juga kesiapan semua elemen yang ada secara sistematis. Meskipun demikian tetap harus diperhatikan dengan spesifikasi jabatan dan etos profesionalisme serta kemampuan anggaran yang ada. Artinya, bahwa tuntutan rasio tersebut juga harus memperhatikan sejumlah aspek sebab beragam aspek yang ada secara tak langsung juga akan sangat berpengaruh terhadap potensi kinerja Pemda, yaitu tidak saja dalam jangka pendek, tetapi juga dalam jangka panjang.

Relevansi atas faktor ini juga sangat terkait dengan peningkatan kinerja dan sekaligus juga kesejahteraan aparatur pemerintah daerah. Oleh karena itu, secara umum, semua pemda telah mengupayakan beberapa langkah yang spesifik untuk bisa lebih memacu keterkaitan 3 hal itu yaitu: (1) melaksanakan peraturan kepegawaian secara konsisten, mekanisme penilaian DP3 secara obyektif, melaksanakan rekrutmen dan penataan pegawai obyektif, terbuka dan bebas KKN, (2) meningkatkan kualitas SDM melalui pemberian kesempatan untuk menempuh jenjang pendidikan yang lebih tinggi sesuai dengan sisi kebutuhannya, mengikutsertakan dan atau juga menyelenggarakan pendidikan perjenjangan baik berupa diklat struktural atau fungsional, (3) pembentukan dan juga penyusunan instansi / dinas / badan staf dan atau semacamnya yang harus melibatkan DPRD dan memperhatikan tingkat urgensi serta nilai strategisnya, termasuk juga daya dukung daerah, terutama dalam konteks otonomi.

2. Implikasi Ekonomi

Salah satu tantangan riil dalam berotonomi adalah bagaimana agar daerah mampu meraih dana semaksimal mungkin yang terkait dengan aspek PAD dan sumber dana internal. Pemahaman terhadap hal ini pada dasarnya tak bisa terlepas dari tuntutan program dan proyek pembangunan nasional yang tak lain menunjukkan betapa pentingnya potensi SDM daerah untuk mencari peluang bagi optimalisasi keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah diukur dari besarnya nilai PAD. Dilihat dari sumbernya, keuangan daerah diperoleh dari sumber: (1) pajak daerah, (2) retribusi daerah, (3) bagian laba usaha dari perusahaan daerah, (4) sisi penerimaan dinas-dinas, (5) penerimaan lain-lain, (6) bagi hasil pajak, dan (7) bagi hasil bukan pajak.

Orientasi terhadap proses pembangunan termasuk juga kaitanya dengan model otonomi memang membutuhkan alokasi dana yang besar, baik dalam bentuk dana budgeter atau yang non-budgeter. Oleh karena itu, alokasi penggunaan dana (baik budgeter atau non-budgeter) sangat rawan terhadap proses penyimpangan. Relevansi terhadap urgensi alokasi dana pembangunan maka keberadaan dari suatu lembaga atau badan pengawas (anggaran) keuangan menjadi sangat penting terutama untuk melakukan kontrol secara komprehensif.

Selain itu, kontrol masyarakat juga menjadi pendukung terhadap relevansi dana tersebut. Artinya, ada keterkaitan antara peran lembaga pengawas oleh negara dan peran aktif dari masyarakat. Oleh karena itu, proses

tuntutan transparansi nampaknya menjadi sesuatu yang penting untuk terus dilakukan secara lebih berkelanjutan dan komprehensif serta sistematis.

Pemahaman atas ragam kasus yang terkait dengan alokasi dana pembangunan pada dasarnya menunjukkan tentang nilai urgensi *financial management*, yaitu tidak saja menyangkut tentang keuangan publik, tetapi juga bagaimana komitmen untuk mencapai pada semua sasaran program dan proyek pembangunan. Oleh karena itu, adanya penyelewengan dana pembangunan, baik dipusat ataupun di daerah yang terkait dengan otonomi tentunya harus ditindaklanjuti. Dengan kata lain ini menunjukkan tentang kondisi masih lemahnya penyelenggaraan manajemen keuangan publik.

Padahal, adanya nilai tuntutan untuk selalu menyeimbangkan antara peran pengawasan dan manajemen publik menjadi sesuatu yang sangat mutlak. Oleh karena itu, terkait dengan semakin tingginya temuan kasus kebocoran anggaran, tuntutan profesionalisme SDM dan juga optimalisasi sumber PAD, maka sangatlah beralasan kalau orientasi aspek pengawasan publik belum optimal dalam menjalankan fungsinya dan sekaligus dituntut untuk dapat lebih proaktif dan juga profesional agar dana yang ada tidak mengalami kebocoran dan alokasi program – proyek dapat optimal untuk mendukung pada keberhasilan pembangunan.

3. Implikasi Budaya

Pemahaman tentang aspek kapasitas organisasi dan juga hal fungsi administrasi secara umum menunjukkan tentang relevansi dan sinergi antar

bidang dalam struktur organisasi kerja yang ada. Oleh karena itu kerangka pembahasan dalam hal ini lebih dititikberatkan pada optimalisasi peran dari masing-masing bidang sesuai dengan spesifikasi jabatan yang ada. Dengan kata lain, ada keterkaitan antara kapasitas organisasi dan fungsi administrasi dengan sisi kemampuan untuk memenuhi struktur organisasi, kejelasan fungsi - tugas pokok masing - masing unit dan koordinasi secara integratif. Secara eksplisit, bahwa uraian dalam kajian tentang kapasitas organisasi - fungsi administrasi merupakan refleksi dari Peraturan Daerah.

Selain itu, kajian tentang kapasitas organisasi - fungsi administrasi juga terkait dengan relevansi terhadap visi daerahnya. Dengan kata lain mengacu pada nilai potensi, prospek dan juga permasalahan yang dihadapi maka pengembangan terhadap kapasitas organisasi dan fungsi administrasi juga harus mempertimbangkan garis besar pembangunan yang tidak lain tercermin dalam visinya.

Kajian tentang keterkaitan ini dapat difokuskan dalam 3 formulasi yang secara tidak langsung merupakan acuan untuk dapat mendiskripsikan atas pencapaian visi tersebut, *pertama:* mengembangkan sektor pertanian dan industri, khususnya untuk industri kecil, menengah, dan juga koperasi melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang berdaya saing tinggi, *kedua:* mewujudkan masyarakat yang beriman-bertaqwa, sejahtera, aman dan tenteram, berbudaya dan berdaulat, dan *ketiga:* menciptakan pemerintah daerah yang memacu profesionalisme, produktif, bersih dan berwibawa guna meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Ketiga formulasi itu pada dasarnya menuntut adanya kesiapan dan kesigapan aparat pemerintah daerah di semua daerah untuk terus dibina sejak dini, yaitu tidak saja dalam konteks untuk mencapai visi yang sudah ditetapkan, tetapi juga dikaitkan dengan fakta tuntutan otda. Oleh karena itu, spesifikasi lebih lanjut dapat terlihat dari penjabaran semua program kebijaksanaan yang ditetapkan, baik dalam jangka pendek, menengah atau jangka panjang (dalam bentuk Propeda dan Repetada yang mengacu nilai potensi, permasalahan, dan prospek jangka panjang, tentunya selain terkait dengan sejumlah agenda internal - eksternal). Dengan kata lain, program-program tersebut menjadi suatu acuan untuk memacu realisasi otda untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya.

Yang juga harus dikaji dalam persoalan ini adalah bagaimana peran dan agenda semua elemen yang ada sebab bukan tak mungkin dari 2 faktor tersebut ternyata masih belum mampu untuk dapat mencapai visinya. Oleh karena itu, semua pemda harus mengantisipasi dalam suatu strategi yang terdiri sejumlah tahapan, yaitu: (1) menumbuhkan jiwa kewirausahaan, kreativitas, etos profesionalisme dan juga produktifitas aparatur daerah, (2) memberdayakan pemerintahan dan lembaga yang ada, (3) memacu peran dan fungsi DPRD sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, (4) meningkatkan pendapatan daerah melalui nilai intensifikasi, ekstensifikasi dan proses diversifikasi akses sumber pendapatan daerah (5) memacu nilai efisiensi pengelolaan keuangan daerah, (6) memberdayakan masyarakat, dan menumbuhkan prakarsa - kreativitas serta meningkatkan

peran masyarakat baik aktif ataupun pasif dan (7) mengoptimalkan peran lembaga pendidikan dan LSM dalam akses pembangunan daerah secara terintegrasi.

E. Analisis

Penjabaran lebih detail atas pembahasan dalam penelitian ini tidak bisa dipisahkan dengan analisis SWOT. Ini memang tak mudah sebab banyak faktor yang harus dikaji. Selain itu, yang juga harus diperhatikan adalah bagaimana pengkajiannya, terutama dikaitkan implikasi sosialnya, tentu selain faktor-faktor yang lainnya. Secara spesifik pembahasan terhadap hal ini terlihat pada tabel 4.5

Tabel 4.5 Analisis SWOT atas keberhasilan otda

ASPEK	KEKUATAN	KELEMAHAN	PELUANG	TANTANGAN
Aspek Urusan / Kewenangan	Terjadinya suatu proses pemekaran yang secara tidak langsung justru berdampak pada proses penguatan bagi daerah untuk bisa lebih memacu potensi internal	Konsekuensi dari proses pemekaran tersebut justru bisa berdampak pada sisi ancaman dalam pengembangan skill, khususnya bagi SDM daerah	Proses pemekaran memicu peluang bagi daerah untuk bisa lebih memacu nilai potensi dalam sisi pengembangan SDM di daerah dan juga peningkatan skill lebih lanjut	Meskipun ada sisi peluang, namun tantangan yang dihadapinya juga tidak mudah yaitu khususnya untuk membenahi aspek kualitas dan juga kuantitas SDM
Aspek Kelembagaan	Adanya proses penambahan dalam aspek kelembagaan secara tak langsung meningkatkan nilai kekuatan dalam aspek pembenahan internal - eksternal	Ancaman yang ada dalam kaitan ini yaitu khususnya dalam hal nilai koordinasi yang tentunya akan bisa menjadi lemah dan ini mencemaskan	Peluang utama dari aspek kelembagaan yaitu terjadinya sisi kesempatan dalam upaya untuk mengembangkan network, baik dari daerah atau pusat	Meski ada nilai peluang, tetapi tantangan yang dihadapi tidaklah kecil, yaitu salah satunya adalah koordinasi yang lebih sistematis
Aspek SDM	Otda dan proses pemekarannya memungkinkan bagi SDM daerah untuk lebih kreatif dan juga produktif, terutama dalam hal kaitan dengan sisi tujuan realisasi kesejahteraan dan juga kemakmuran	Salah satu aspek kelemahan yang harus diwaspadai yaitu adanya nilai ancaman dalam hal budaya kerja yaitu terutama dalam hal kaitan dengan nilai koordinasi dalam proses infiltrasi SDM dari pusat	Otda sangatlah memungkinkan bagi proses untuk melakukan aspek pembelajaran bagi SDM daerah agar bisa lebih maju dan lebih profesional, termasuk juga sisi kaitan dengan nilai produktifitasnya	Meski ada suatu peluang dalam pengembangan kualitas SDM tapi tantangan yang harus dilakukan yaitu dalam hal ketersediaan dana untuk membantu proses dalam hal pembelajarannya

BAB V KESIMPULAN

Pembahasan dalam bab ini lebih menitikberatkan pada pembahasan tentang kesimpulan. Meski demikian, salah satu hal yang juga tidak dapat diabaikan adalah dalam bentuk generalisasi. Pemahaman tentang generalisasi tentunya sangatlah terkait dengan penekanan pada kasus yang ada. Oleh karena itu, kesimpulan dalam hal ini:

1. Urgensi terhadap pengembangan otda seharusnya memberikan kontribusi yang optimal pada nilai perekonomian internalnya sehingga memungkinkan pada taraf pencapaian kesejahteraan yang lebih baik tanpa merasa tereksplorasi. Dengan kata lain kebijaksanaan otda tetap harus melibatkan faktor internal dan eksternal, yang tidak lain merupakan potensi peluang dan sekaligus ancaman yang harus di-*manage* secara profesional.
2. Kebijakan otda bukan merupakan suatu strategi disintegrasi, akan tetapi harus lebih mengacu pada nilai integritas, yaitu tidak saja integritas ekonomi, tetapi juga dalam hal sosial - politik, serta budaya. Oleh karena itu, strategi dan kebijakan otda harus dikaji secara makro, bukannya hanya terfokus pada aspek politis saja! Dengan kata lain, kebijaksanaan otda tak harus diartikan pada aspek kemerdekaan yang kemudian lebih mengacu pada disintegrasi.
3. Jika dicermati dari beberapa hal penting yang terkandung dalam kerangka otda, maka otonomi diberikan pada daerah meliputi empat aspek utama, yaitu otonomi politik, otonomi hukum, otonomi ekonomi dan otonomi budaya. Otonomi Politik menyangkut proses-proses pengambilan keputusan politik terutama menyangkut hal penentuan kepemimpinan daerah. Otonomi hukum menyangkut tentang aspek kewenangan penyusunan peraturan daerah sesuai dengan nilai kebutuhan dalam penyelenggaraan otonomi. Sedang otonomi ekonomi menyangkut kewenangan pengelolaan dan juga penggalian sumber daya ekonomi dan keuangan di daerah. Terakhir, sedang otonomi budaya, menyangkut kewenangan memelihara tradisi dan kultural di daerah.
4. Jika proses otonomisasi bisa berjalan baik, akan berimplikasi secara positif yaitu baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial dan juga budaya. Hal ini tidak lain adalah sesuai dengan sebagaimana yang telah dimaksudkan dalam konsideran kedua undang-undang tersebut yaitu: bagi tumbuhnya kehidupan politik yang demokratis, tumbuhnya aspek pemerataan dan keadilan, teraktualisasinya potensi dan keanekaragaman daerah, kesiapan menghadapi globalisasi, adanya sistem -

proses pembangunan yang merata di seluruh daerah, munculnya kepemimpinan daerah (Kepala Daerah / DPRD) yang legitimate dan adanya tertib hukum.

5. Realisasi agenda otda akan memberikan dampak positif di bidang ekonomi bagi perekonomian daerah, yaitu jika prakteknya mendapat dukungan secara penuh oleh daerah. Untuk itu perlu aspek kesiapan daerah otonom. Dengan kata lain, otda merupakan peluang yang harus dimanfaatkan, baik oleh pemerintah daerah maupun masyarakat.
6. SDM menjadi salah satu faktor inti atas pelaksanaan otda. Meskipun demikian pengalihan sumber daya kepada daerah yang secara normatif merupakan faktor kunci keberhasilan otda, ternyata tetap saja menyimpan sisi-sisi tersembunyi yang justru dapat menghambat pemandirian dan demokratisasi di daerah. Oleh karena itu agar kebijakan pengalihan sumber daya bisa mencapai suatu hasil sesuai yang diinginkan, daerah Propinsi maupun Daerah Kabupaten / Kota perlu melakukan upaya-upaya persiapan secara lebih matang. Adapun persiapan yang selayaknya ditempuh adalah melakukan evaluasi terhadap potensi keuangan dan aset daerah, yang meliputi sumber-sumber dan besarnya pendapatan daerah saat ini maupun aset Pusat serta sumber-sumber dan besarnya nilai pendapatan daerah yang akan diserahkan kepada daerah.
7. Fakta atas tuntutan revisi otda pada dasarnya menunjukkan bahwa nilai utama dalam proses pemberlakuan otda yaitu desentralisasi ternyata masih tidak bisa sepenuhnya menjamin terhadap kesejahteraan dan kemakmuran bagi daerah. Jadi, wajar jika kemudian proses pengkajian dan juga penelitian tentang otda tidak bisa diselesaikan dalam tempo singkat sebab persoalan dan aspek perundangannya pun juga masih akan terus berkembang dan akan selalu diperbaharui sesuai dengan perkembangan yang ada.
8. Pemahaman tentang persoalan yang cenderung semakin pelik dan juga problem perundangan yang masih menuai tuntutan publik (baca: tekanan bagi pemerintah pusat untuk bisa melakukan revisi perundangan otda) secara eksplisit menunjukkan bahwa pembatasan masalah dalam penelitian ini sosial - ekonomi-budaya dengan sisi ketiga aspeknya yaitu: aspek urusan/kewenangan, aspek kelembagaan, dan aspek personel (SDM) pada dasarnya merupakan suatu penjabaran dari persoalan tentang finansial bagi pelaksanaan otda.
9. Mengacu sisi kepentingan atas pelimpahan kewenangan, publik mengakui bahwa perbandingan otonomi daerah tingkat II lebih kecil dari pada otonomi daerah tingkat I. Selain itu, secara nasional proses distribusi kewenangan dan juga fungsi pemerintahan menunjukkan antara pemerintah pusat, Dati I dan Dati II adalah berbentuk piramida terbalik yang tak lain mengacu the inclusive authority model dan sangat spesifik diberlakukan untuk pemerintahan yang sentralistik.

10. Adanya berbagai nilai kepentingan terhadap pelimpahan wewenang secara lebih merata, maka pemerintah telah memberlakukan UU no.5 tahun 1974. Ini tak lain dimaksudkan agar proses kewenangan yang berjalan tak semuanya dikuasai oleh pemerintah pusat. Meskipun selama pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan, ternyata model otonomi yang demikian masih berjalan. Secara teoritik, model ini biasa disebut "model efisiensi struktural" (structural efficiency model) yang lebih cenderung menekankan pentingnya daerah otonom untuk proses keperluan distribusi pelayanan pada publik secara efisien. Hal ini kemudian mengharuskan pemerintah untuk campur tangan (meski dalam porsi yang lebih proporsional) dan juga melakukan kontrol. Model ini justru mengabaikan nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan di masyarakat sehingga wajar jika salah satu dampaknya adalah aspek ketimpangan dan kecemburuan sosial di semua lapisan - strata masyarakat.
11. Adanya pemahaman yang sangat kompleks dalam memahami sinergi antara aspek urusan/kewenangan dengan aspek kelembagaan maka faktor lain yang juga harus diperhatikan yaitu proses pengembangan karir. Pembahasan ini memang hanya terfokus bagi SDM (baca: birokrat) dan bukannya tidak mungkin juga melibatkan wakil rakyat dan masyarakat secara luas. Secara eksplisit, arti utama dari aspek kelembagaan ini yaitu memfokuskan pada bagaimana percepatan pengembangan karir. Padahal, mengacu argumen Knowdell (1998), bahwa saat ini ada sepuluh proses yang memungkinkan terjadinya peningkatan karir di era mendatang.
12. Salah satu aspek yang juga tak kalah pentingnya dalam mendukung keberhasilan otda yaitu pengembangan aspek personal. Hal ini pada dasarnya tak bisa terlepas dari pengembangan SDM (aparatur pemerintahan). Sehubungan dengan agenda peningkatan SDM aparatur pemerintah, telah ditetapkan sasaran pembangunan yang diarahkan mencapai tujuan, *pertama*: terwujudnya kondisi kepegawaian yang lebih berkualitas, profesional, berkeahlian dan berketrampilan dan memiliki semangat pengabdian dan disiplin tinggi dalam mengemban pelaksanaan tugas, *kedua*: meningkatkan proses pembinaan dan pengembangan karier bagi aparatur secara lebih sistematis, *ketiga*: tersedianya prasarana - sarana pemerintahan yang menunjang kelancaran penyelenggaraan tugas.

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul (1985), Hubungan pusat daerah: Kasus Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan, *Prisma*, no.12. ✓
- Culla, A.S (2000), Otonomi daerah dalam tinjauan politik, *Usahawan*, no.4, tahun xxxix, april, hal. 14-20. ✓
- Dekiawan, H (1998), Pergeseran sektoral perekonomian di Propinsi DI Yogyakarta: Studi komparatif antara Daerah Tingkat II, *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, no.2, tahun III, Juli, hal.55 – 83. ✓
- Devas, Nick (1989), *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Press, Athens Ohio. ✓
- Fraenkel, J.R dan N.E. Wallen (1993), *How to design and evaluate research in education*, second edition, NY: Mc.Graw-Hill, Inc.
- Guibernau, M (1999), *Nation without states: Political communities in a global age*, Malden: Blackwell Publishers, Ltd. ✓
- Halligan, J dan C. Aulich (1998), *Reforming Australian government: Impact and implications for local public administration*, dalam *Reforming government: New concepts and practices in local public administration*, Tokyo: EROPA local government Center. ✓
- Hanson, G.E (1974), *Rural local government and agricultural development in Java, Indonesia*, Ithaca: Cornell University. ✓
- Hoessein, B (1993), *Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya otonomi daerah tingkat II: Suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana UI. ✓
- Ismangil, W (2001), Manajemen otonomi daerah, *Usahawan* no.02 tahun xxx, pebruari, hal. 27-28. ✓
- Istanto, F S (1968), *Beberapa segi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan Indonesia*, Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta. ✓
- Iwantonno, S (1999), *Redistribusi kekayaan nasional*, Gatra, 23 Januari 1999.
- Jun, J.S dan Wright, D.S (1996), *Eds globalization and decentralization: Institutional contexts policy issues and intergovernmental relations in Japan and United States*, Washington DC, Georgetown University Press. ✓
- Kaho, R (1982), *Analisa hubungan pemerintah pusat dan daerah*, Jakarta, Bina Aksara. ✓
- (1988), *Prospek otonomi daerah di negara Republik Indonesia: Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya*, Penerbit Rajawali, Jakarta. ✓
- Katharina, R (1998), Faktor-faktor pendukung keberhasilan kebijaksanaan otonomi daerah (analisa pelaksanaan otonomi daerah tingkat I dalam menunjang pembangunan), *Jurnal Kajian*, no.11, Desember, hal.35 – 49. ✓
- Ketetapan-ketetapan MPR-RI hasil Sidang Istimewa tahun 1998*, Sekjen MPR, Jakarta, 1998. ✓
- Knowdell, R.L (1998), The 10 new rules for strategizing your career, *The Futurist*, Juni – Juli, hal. 19 - 23.

- Manan, B (1996), *Politik hukum otonomi daerah sepanjang peraturan perundang-undangan pemerintah daerah*, dalam Martin H. Hutabarat, dkk, *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Harapan. ✓
- Marsden, P.V (1983), Restricted access in network and models of power, *American Journal of Sociology*, 88, hal. 686 - 717. ✓
- Messi, MN., et. al., (1998), *Gejolak tuntutan otonomi daerah*, INDEF, Jakarta. ✓
- Mubyarto, (1999), *Reformasi sistem ekonomi: dari kapitalisme menuju ekonomi kerakyatan*, Penerbit Aditya Media, Yogyakarta.
- Mulyanto, A (1999), *Model sinergi di BUMN*, Jakarta, Bisnis Indonesia.
- Patton, M.Q (1980), *Qualitative evaluation methods*, Beverly Hills, CA.: Sage Publications ✓
- Saputro, EP (1999), *Otonomi daerah: realitas dan integritas ekonomi*, Selo Pos, Surakarta. ✓
- Shety, Y.K (1978), Managerial power and organisational effectiveness: A contingency analysis, *Journal of Management Studies*, 15, hal. 176 – 186. ✓
- Simantjuntak, RA (1999), *Pemberdayaan pemerintah daerah*, Gatra, 23 Januari 1999. ✓
- (2000), Implikasi fiskal pelaksanaan UU Otda, *Usahawan*, no.04/XXIX, april, hal.21 – 23.
- Sjafrizal (1997), Pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan regional wilayah Indonesia Bagian Barat, *Prisma*, no.3, tahun 1997. ✓
- Sujanto (1990), *Perspektif otonomi daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- (1983), *Otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab*, Penerbit Ghalia, Jakarta.
- Sukirno, S (1982), *Beberapa aspek dalam persoalan pembangunan daerah*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta. ✓
- Thoha, M (1985), Manajemen pembangunan daerah tingkat II, *Prisma* no.12.
- Ula, Mutammimul (2000), Implikasi otonomi(sasi) daerah terhadap politik, hukum, dan ekonomi, Sumber: <http://www.otoda.or.id/Artikel/Master-Artikel.htm>
- Yukl, G dan Falbe, C.M (1991), Importance of different power sources in down-ward and lateral relations, *Journal of Applied Psychology*, 76, hal. 416 – 423.